

NILF-rapport 2002– 4

Risikohandtering og «føre var» i internasjonal rett

- En sammenlikning av miljø- og matvareområdet

Risk Management and "Precaution" under International Law

- A Comparison of Environmental and Food Safety Regulations

Frode Veggeland

Tittel	Risikohåndtering og «føre var» i internasjonal rett – En sammenlikning av miljø- og matvareområdet.
Forfatter	Frode Veggeland
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2002
Antall sider	44
ISBN	82-7077-467-7
ISSN	0805-7028
Emneord	WTO, «føre var», mat, miljø, internasjonal rett, risikohåndtering

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Det å være «føre var» innebærer at man iverksetter skadereduserende tiltak, selv om det er usikkerhet omkring risiko og potensielle skadevirkninger. «Føre var» er på denne måten en form for risikohåndtering som i praksis ofte ligger til grunn for offentlige tiltak.

I senere år har det vært rettet mye oppmerksomhet mot den rollen et føre var-prinsipp kan og bør spille i forbindelse med internasjonale miljø- og matvarereguleringer. Formålet med denne rapporten er å klargjøre hvilken status dette prinsippet synes å ha i internasjonal rett, hvordan prinsippet anvendes og oppfattes internasjonalt, og hva som preger de internasjonale forhandlingene om å innlemme «føre var» som ett grunnleggende prinsipp i WTO.

Rapporten er utarbeidet av Frode Veggeland og inngår som en del av SIP-Risikoanalyse under Norges Forskningsråd, ledet av Karen Refsgaard. Takk til Gerd Bråten for tilrettelegging av manuskriptet for publisering.

Oslo, mai 2002

Leif Forsell

INNHold

Sammendrag	1
Summary	3
1 INNLEDNING.....	5
2 PROBLEMLØSNING, KONFLIKTHÅNDBLING OG «FØRE VAR»	7
2.1 Innledning.....	7
2.2 Hva er et føre var-prinsipp?	7
2.3 Føre var-prinsippet og internasjonal rett	8
2.4 «Føre var» som problemløsning og konflikthåndtering.....	9
3 «FØRE VAR» PÅ MILJØ- OG MATVAREOMRÅDET.....	11
3.1 Internasjonale miljøavtaler	11
3.2 Praktisering av «føre var» på miljøområdet	15
3.2.1 Saken mellom New Zealand og Frankrike om atomvåpenprøvesprengninger	16
3.2.2 Saken mellom Japan og Australia/New Zealand om blåfinnet tunfisk.....	18
3.2.3 Saken mellom Irland og Storbritannia om atomanlegget i Sellafield	20
3.2.4 Gabčíkovo-Nagymaros-saken mellom Ungarn og Slovakia	21
3.3 Internasjonale matvareavtaler	22
3.4 Praktisering av «føre var» på matvareområdet	26
3.4.1 Hormonsaken mellom USA og EU.....	27
3.4.2 Kugalskap-saken i EU.....	29
3.5 Likheter og ulikheter på miljø- og matvareområdet.....	31
4 DEBATTEN OM FØRE VAR-PRINSIPPET INNENFOR RAMMEN AV WTO	33
4.1 Bakgrunn	33
4.2 Debatten mellom landene i WTO.....	34
4.3 Debatten fra WTO overført til Codex.....	35
4.4 Problemløsning eller konflikthåndtering?	36
5 KONKLUSJON	39
Referanser.....	41

Sammendrag

Føre var-prinsippet har vært mye diskutert i internasjonale fora i senere år. Det sentrale spørsmålet har da vært hvilke offentlige tiltak som skal settes inn i situasjoner der det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget om et problem er mangelfullt, og der de potensielle konsekvensene av problemet er alvorlige. Det å være «føre var» handler om å foreta beslutninger under usikkerhet, og om å håndtere en risiko som kan identifiseres, men vanskelig kvantifiseres. På denne måten er «føre var» en spesiell form for risikohåndtering.

Det overordnede temaet for denne rapporten er den rollen føre var-prinsippet kan ha når det gjelder å regulere staters atferd og politikk. Jeg har valgt å fokusere på to saksområder der det i senere år har vært en omfattende debatt om prinsippets rolle: miljøområdet og matvareområdet. Med dette som utgangspunkt står tre spørsmål sentralt: Hvilken status har føre var-prinsippet i internasjonal rett på miljø- og matvareområdet? Hvordan fungerer prinsippet på de to saksområdene, og hva kan eventuelt forklare forskjeller og likheter? Hva preger og kan forklare debatten om å integrere «føre var» som *ett* generelt prinsipp i WTO?

For å svare på disse spørsmålene er det i rapporten både en redegjørelse for hvordan «føre var» er nedfelt i internasjonale avtaler, og for hvilken rolle «føre var» har spilt i tvister mellom stater. I tillegg er det en analyse av diskusjonene i WTO om å innlemme «føre var» i avtaleverket.

Vi finner formuleringer av en «føre var» tilnærming eller et føre var-prinsipp i en rekke skriftlige forpliktende avtaler, først og fremst på miljøområdet. Prinsippet har på denne måten fått status som internasjonal rett på *avgrensede* saksområder. Samtidig er formuleringene gjennomgående såpass generelle at det fortsatt er uklarhet omkring hvilken konkret rolle prinsippet skal spille i rettslige tvister. På matvareområdet er det få eksplisitte formuleringer av «føre var», og det er dessuten større uenighet mellom statene om det i det hele tatt skal formuleres et eget prinsipp på dette området. Det er derfor ikke grunnlag for å si at det i internasjonal rett finnes et *universelt* føre var-prinsipp. Både prinsippets status og funksjon varierer fra område til område.

Likevel praktiseres «føre var» tiltak i stor utstrekning av de enkelte statene. Dette gjelder på miljøområdet og matvareområdet så vel som på det generelle helseområdet. Problemene kommer til syne når prinsippet skal håndteres på internasjonalt nivå som en måte å regulere staters atferd og politikk på. Samtidig synes det mindre problematisk å fokusere på kollektive interesser og problemer på miljøområdet, noe som kan ha bidratt til at prinsippet tross alt både er nedfelt i en rekke miljøavtaler og i større grad aksepteres av statene som et generelt prinsipp. Dette har imidlertid ikke forhindret konflikt og uenighet når det kommer til *praktiske anvendelse og tolkning* av prinsippet. Her synes problemene knyttet til prinsippets uklare innhold å være mer eller mindre de samme for miljø- og matvareområdet.

Debatten om å integrere «føre var» i avtaler på matvareområdet har vært vanskelig og konfliktfull. Dette kan ses i sammenheng med de sterke koplingene til sentrale handelsinteresser. På matvareområdet har motstanden mot prinsippet vært stor, blant annet av frykt for at det kan gi statene «carte blanche» til å innføre handelsrestriksjoner. Denne frykten kan også ses i sammenheng med at prinsippet er vagt og gir lite hjelp til å identifisere «riktige» beslutninger og tiltak i konkrete situasjoner. Prinsippet kan tolkes i mange ulike retninger og åpner for stor grad av politisk skjønn. Dette gjør at enkelte stater fokuserer på muligheten for at «føre var» kan misbrukes av andre stater til å fremme snevre egeninteresser. Det er nettopp dette som har vært tema i diskusjonene i WTO og som har bidratt til at forhandlingene om å formulere et føre var-prinsipp har stoppet helt opp.

Denne rapporten viser likevel at føre var-prinsippet er blitt et stadig viktigere internasjonalt prinsipp, selv om betydningen varierer stort. Måten de internasjonale forhandlingene og diskusjonene har foregått på, tyder samtidig på at prinsippet også i nærmeste framtid først og fremst må anvendes, tolkes og forstås i forhold til ulike kontekster og avtaler.

Summary

The precautionary principle has received increased attention in international fora over the years. The precautionary principle is supposed to give guidance on how to act in situations of uncertainty and on how to manage risks that are identifiable but not quantifiable. Thus, precaution is a particular form of risk management. However, internationally there has been an intense discussion on the criteria for implementing precautionary measures, especially in situations where scientific evidence is uncertain and where the potential damage of a threat is severe and/or irreversible.

In this report I explore to what extent the precautionary principle is part of an international framework regulating state behaviour. I focus on two issue areas – environmental policy and food policy – where intense debates on the role and status of the precautionary principle have taken place. Three main questions are addressed: What is the status of the precautionary principle in international environmental law and in international food (and trade) law? How is the principle implemented and applied, and how can similarities and differences between the two issue areas be explained? What characterises the WTO discussions on the precautionary principle?

In order to answer these questions I focus on how a precautionary principle or an approach is formulated in international treaties, and on international disputes relating to precautionary measures that states have implemented. Further, I make a textual analysis of the minutes of the WTO discussions on the principle.

A precautionary principle or an approach is implemented in a number of multilateral environmental agreements (MEAs). Thus, the principle can be seen as having gained legal status under international law in particular fields. However, the content and meaning of the principle is vague and unclear and the practical implications are still uncertain. There are hardly any examples of a precautionary principle or an approach being articulated and implemented in international treaties that regulate food trade and/or production. Furthermore, in this particular field there is strong disagreement on the decision of whether or not to implement such a principle in treaty texts. Hence, I do not find any basis for the claim that there exists a universal precautionary principle.

Problems arise when precaution is evoked as a mandatory international principle that is supposed to guide the behaviour of states. Nevertheless, most states implement precautionary measures in situations of uncertainty. Further, precaution is accepted by many states as a general environmental principle and it has thus been implemented in many MEAs. States seem to focus more easily on collective problems and common understandings in the environmental field than in the food safety field. However, these understandings have not prevented widespread conflict and disagreement between states regarding the application and interpretation of the principle. Thus, the vagueness of the principle creates problems regarding the application both in the environmental field and in the food safety field. Still, so far the

precautionary principle has gained a more prominent status in the environmental field than in the food safety field.

The question of whether or not to implement a precautionary principle in treaties and agreements that regulate food safety is controversial. One reason for this is the relationship between food regulations and important national trade interests. Many states fear that a precautionary principle implies a «carte blanche» for other states to introduce trade restrictions. This fear also relates to the fact that the principle is vague and do not give much guidance for identifying «right» decisions in concrete situations. The principle can be interpreted in a number of ways and it opens up for the application of discretionary measures. Some states are seriously concerned that the principle will be abused by other states with the purpose of pursuing narrow self-interests. Thus, the WTO discussions on the precautionary principle have so far more or less halted altogether by the fear that free trade principles are violated.

This report shows that the precautionary principle has increased in importance as an international principle guiding state behaviour, despite variations across issue areas. Still, for the time being the principle has to be applied, interpreted and understood in the light of different agreements and issue contexts.

1 Innledning¹

Temaet for denne rapporten er den betydning føre var-prinsippet har i forhold til å regulere staters atferd og politikk. Et sentralt spørsmål er i den forbindelse hvilken stilling prinsippet har i forhold til internasjonal rett (folkeretten), det vil si i forhold til den retten som regulerer forholdet mellom stater (Fleischer 2000). Fokus er videre på to saksområder: miljøreguleringer, der faren for *skader på miljøet* står i sentrum, og matvarereguleringer, der faren for *helseskader* står i sentrum. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at disse to områdene også overlapper hverandre, ikke minst gjennom handelsreguleringene i WTO.² Det hevdes ofte at diskusjonen om føre var-prinsippet på matvareområdet først og fremst er inspirert av diskusjonen på miljøområdet. Dette må forstås på bakgrunn av at eksplisitte *formuleringer* av prinsippet først ble gjort på miljøområdet, og at statene derfor er kommet lenger med å integrere «føre var» i internasjonale miljøavtaler. Ser vi på hva det egentlig betyr å anvende føre var-prinsippet i praksis, er det likevel klart at «føre var» i lang tid også har vært en integrert del av forvaltningen av matvareområdet.

I senere år har det vært rettet økt oppmerksomhet mot føre var-prinsippet i forbindelse med både internasjonale miljøavtaler og internasjonale matvareavtaler. Problemstillingen på begge disse områdene har vært knyttet til hvilke tiltak som kan og bør settes inn i situasjoner der det er stor usikkerhet om eventuelle skadevirkninger. Og videre, hva kan konsekvensene være av å ikke gripe inn? Føre var-prinsippet kommer inn i bildet når det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt og i liten grad gir retning til bestemte valg, og der de potensielle konsekvensene av et problem er alvorlige og/eller irreversible. «Føre var» handler derfor om å foreta beslutninger under usikkerhet, og om å håndtere en risiko som kan

¹ Takk til Jon Hovi, Trygve Ugland, Svein Ole Borgen, Leif Forsell, Christel Elvestad, Karen Refsgaard og Anne Jervell for kommentarer til tidligere utkast.

² WTO: World Trade Organization.

identifiseres, men vanskelig kvantifiseres. Det er derfor naturlig at føre var-prinsippet ofte diskuteres i forbindelse med risikohåndtering. Iverksetting av «føre var» tiltak *er* en spesiell form for risikohåndtering. Problemstillingen i rapporten kan dermed oppsummeres i følgende spørsmål:

- Hvilken status har føre var-prinsippet i internasjonal rett på miljø- og matvareområdet?
- Hvordan fungerer prinsippet på de to saksområdene, og hva kan eventuelt forklare forskjeller og likheter?
- Hva preger og kan forklare debatten om å integrere «føre var» som *ett* generelt prinsipp i WTO?

Rapporten bygger på en gjennomgang av sekundærlitteratur, offentlige dokumenter (herunder avtaletekster), taler av sentrale aktører, og en tekstanalyse av møterefertene fra diskusjonene om «føre var» i WTO. WTO-referatene er igjen supplert med møterefertater fra FNs matvarestandardorgan Codex Alimentarius Commission. Jeg har valgt å kombinere en juridisk tilnærming, ved å identifisere hvilken stilling føre var-prinsippet har i internasjonal rett, og en statsvitenskapelig tilnærming, ved å analysere hvilke interesser, argumenter og motiver som preger debatten om «føre var» innenfor rammen av internasjonale avtaler, der hovedfokus er på WTO. Forholdet mellom juss og internasjonal politikk står på denne måten sentralt. Dette forholdet har fått økt oppmerksomhet etter hvert som internasjonale avtaler har dekket stadig flere av de områder som tidligere var statenes eget ansvar (Byers 2000).

Den videre gangen i rapporten er som følger: I del to redegjør jeg for analyserammen. I del tre redegjør jeg for hvilken status føre var-prinsippet har i internasjonal rett på miljø- og matvareområdet. I del fire analyserer jeg med utgangspunkt i begrepene problemløsning og konflikthåndtering, debatten om å integrere «føre var» som ett prinsipp i WTO. Siste del består av en oppsummering og konklusjon.

2 Problemløsning, konflikthandtering og «føre var»

2.1 Innledning

Fokus i denne rapporten er på forholdet mellom ulike stater i arbeidet med å innlemme «føre var» som et retningsgivende internasjonalt prinsipp. I den forbindelse ser jeg både på dagens situasjon, det vil si på hvordan «føre var» faktisk er nedfelt i internasjonale traktater, og på den pågående prosessen, det vil si ulike staters posisjoner og holdninger i forhold til å «institusjonalisere» «føre var» som ett allment internasjonalt prinsipp. Analyserammen bygger på en folkerettslig tilnærming og på to begreper som brukes til å karakterisere internasjonale forhandlinger: problemløsning og konflikthandtering. De to begrepene har ulike implikasjoner med hensyn til hvilke motiver og argumenter som antas å prege den internasjonale forhandlingsprosessen. Jeg vil samtidig understreke at problemløsning og konflikthandtering først og fremst ses i forhold til arbeidet med å etablere føre var-prinsippet som internasjonal rett, og i liten grad i forhold til anvendelsen av prinsippet. Før jeg ser nærmere på de to begrepene, skal jeg imidlertid redegjøre for føre var-prinsippet og forholdet til internasjonal rett.

2.2 Hva er et føre var-prinsipp?

Det er ulike oppfatninger av hva som er det egentlige opphavet til føre var-prinsippet. Dessuten må vi nødvendigvis gå til forskjellige kilder for å spore opp prinsippets historie på henholdsvis miljø- og helseområdet. I denne rapporten er

det tilstrekkelig å påpeke at prinsippet for alvor dukket opp i internasjonale avtaler på 1980-tallet og at det siden da har vært et kontroversielt tema i internasjonale forhandlinger.

Det finnes mange forskjellige oppfatninger av både hva føre var-prinsippet er og bør være, selv om fleste vil være enige i at et grunnleggende trekk ved prinsippet er « ..the philosophical authority to take public policy or regulatory decisions in the face of scientific uncertainty» (Cameron 1999: 240). Det er likevel stor usikkerhet omkring hva prinsippet konkret går ut på og hvilken betydning det skal ha i forhold til å regulere staters atferd og politikk. Cameron hevder at en del av forvirringen skyldes et uklart skille mellom preventive tiltak og «føre var» tiltak (Cameron 1999: 241). Han understreker at preventive tiltak kan, men behøver ikke, fungere som «føre var», mens «føre var» tiltak alltid er ment å virke preventivt, om enn i varierende grad. Et tiltak kan være preventivt selv om det ikke er usikkerhet omkring risikoen i en gitt situasjon. Av dette følger det at usikkerhet om årsak/virkning og potensielle skadevirkninger er et kjerneelement i føre var-prinsippet. Prinsippet handler om å agere i forkant i forhold til en usikker, men potensielt alvorlig fare.

Det er nettopp usikkerhetsmomentet i føre var-prinsippet som gir det offentlige et grunnlag for å gripe inn med tiltak for å redusere risiko. Risikoen ved *ikke* å gripe inn blir dermed et sentralt punkt. Dette følger også av Camerons definisjon: «... the precautionary principle stipulates that where the environmental risks being run by regulatory inaction are in some way uncertain but non-negligible, regulatory inaction is unjustified» (Cameron 1999: 242). Poenget er at det ofte vil være for sent å handle i etterkant når skaden allerede er et faktum. Flere uløste spørsmål følger samtidig av Camerons definisjon: Hva er en «non-negligible» risiko? Hvilke statlige tiltak kan rettferdiggjøres i henhold til et føre var-prinsipp? Hvordan skal statene forstå og reagere på «usikkerhet»? Et annet viktig spørsmål er knyttet til bevisbyrden: Er det landet som innfører et «føre var» tiltak som må bevise at tiltaket er legitimt, eller er det landet som beskyldes for å stå bak skaderisikoen og ønsker status quo, som må bevise at risikoen ikke eksisterer eller er ubetydelig?

Det er ikke minst i forhold til slike spørsmål at uenigheten mellom statene kommer til syne. De fleste land samtykker i at det ofte vil være nødvendig å bruke en «føre var» tilnærming i situasjoner der det er usikkerhet omkring skadevirkninger og risiko. Samtidig synes det å være enighet om at en «føre var» tilnærming er relevant i tilfeller der det er fare for at det skal oppstå en alvorlig og muligens irreversibel skade. Det er likevel stor uenighet om i hvilken grad det er mulig og ønskelig å fastsette detaljerte kriterier for en «føre var» tilnærming, og om det i det hele tatt er fruktbart å arbeide internasjonalt for å etablere *ett* føre var-prinsipp. Jeg skal senere se nærmere på denne debatten med utgangspunkt i begrepene problemløsning og konflikthåndtering.

2.3 Føre var-prinsippet og internasjonal rett

Føre var-prinsippet er nedfelt i både generelle og uforpliktende internasjonale erklæringer og i forpliktende internasjonale avtaler på saksspesifikke områder. James Cameron hevder at føre var-prinsippet ikke bare har potensial som rettsregel, men

at det i praksis har betydning som rettsregel i internasjonal rett (1994:266). Han modifierer likevel denne påstanden ved å stille spørsmålstegn ved prinsippets universelle gyldighet. Andre har vært mer skeptiske til prinsippets betydning (Bodansky 1995; Freestone og Hey 1996; Majone 2002). Bodansky (1995) har for eksempel pekt på problemene med å vurdere prinsippets rolle på grunn av dets uklare og vage innhold, og har samtidig avvist at «føre var» er etablert som internasjonal sedvanerett (se under). Synspunktene på hvilken status prinsippet har i internasjonal rett varierer dermed stort, både i det politiske og akademiske miljø (se f.eks. Bodansky 1995; Cameron 1999; Freestone og Hey 1996; O’Riordan og Cameron 1994; Hohmann 1994; Palmer 2001; Wiener og Rogers 2001). Vi ser likevel at *elementer* i prinsippet har inngått som relevante faktorer i forbindelse med en rekke vurderinger som gjøres i internasjonale tvisteløsninger.³

For å fastslå hva som er internasjonal rett, er det nødvendig å gå til rettskildene i folkeretten. Statuttene til FNs internasjonale domstol i Haag lister opp fire relevante rettskilder i folkeretten: traktater, sedvane, generelle og aksepterte rettsprinsipper og juridisk litteratur.⁴ De to første er de viktigste, og det er disse jeg bruker i denne rapporten. Traktater (eller konvensjoner) er skriftlige og muntlige avtaler mellom stater, jf. statuttens artikkel 38, punkt (a): «international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states». Sedvane viser til staters praksis som oppfattes å ha rettslig status, jf. artikkel 38, punkt (b): «international custom, as evidence of a general practice accepted as law». Fire forhold må oppfylles for at staters praksis får status som sedvane: en tro på at en bestemt praksis er påkrevd i henhold til folkeretten (*opinio juris*), en viss varighet av praksisen, konsistens mellom ulike staters praksis, og en viss utbredelse av praksisen (Palmer 2001:3). For å vurdere sedvaneretten, velger jeg i denne rapporten å ta utgangspunkt i vurderinger og uttalelser som er gjort i forbindelse med internasjonale tvister.

2.4 «Føre var» som problemløsning og konflikthandtering

I tillegg til å se på hvilken status føre var-prinsippet har i henhold til internasjonal rett, analyserer jeg staters holdninger til og forhandlinger om denne statusen. I den forbindelse tar jeg utgangspunkt i begrepene problemløsning og konflikthåndtering som har ulike implikasjoner for forhandlingsprosessen.

Når forhandlinger fungerer som problemløsning, er antakelsen at statene ser føre var-prinsippet i forhold til kollektive problemer, og at de drives av et ønske om å finne de beste løsningene på disse problemene. Aktørene har samme målsettinger, og institusjonelle endringer skjer derfor som følge av frivillige avtaler mellom relevante aktører (Olsen 2002:9). Forventingen er at statene fokuserer på kollektive

³ Se f.eks. oversikt over tvister i WTO (<http://www.wto.org/>), Den internasjonale domstolen i Haag (<http://www.icj-cij.org/>) og den internasjonale Havrettsdomstolen (<http://www.itlos.org/>)

⁴ Statuttene til Den internasjonale domstolen er fra 1945 og er blant annet gjengitt i to norske samlinger av folkerettslige tekster: Møse 2001 og Buflod et al. 2001.

problemer i stedet for snevre nasjonale interesser. Poenget er at når det gjelder den type problemer det her er snakk om (miljø- og helseskader), kan det forventes at aktørene er enige om målsettingene (beskytte miljø/fremme folkehelsen), selv om de skulle være uenige om konkrete virkemidler. Arbeidet med å integrere føre var-prinsippet i internasjonale avtaler vil i tråd med dette være preget av samarbeid og åpenhet i forhold til å akseptere andre staters forslag og innspill. Ved å betrakte det internasjonale arbeidet som problemløsning, vil spørsmålet for statene være hvordan de på en best mulig måte kan bidra til å utforme et føre var-prinsipp som kan ivareta kollektive interesser. Forventningen er dermed at eventuelle konflikter først og fremst kommer til syne i etterkant, det vil si ved anvendelsen og tolkningen av et allerede eksisterende prinsipp.

Konflikthåndtering er knyttet til den klassiske ideen fra studiet av internasjonal politikk om at det internasjonale systemet preges av anarki, der egoistiske stater følger sine snevre egeninteresser uten noen sentral autoritet som kan «kontrollere» dem (Morgenthau 1962). Fokus er på kampen mellom ulike nasjonale interesser. Av dette følger det at institusjonelle endringer gjenspeiler interessene og overbevisningene til de mektigste statene på bakgrunn av koalisjonsbygging og trusler og løfter basert på politisk og økonomisk tyngde (Olsen 2002:9). Problemer og løsninger vurderes i forhold til en nasjonal kontekst, og statene vil lettere være uenige om både problemdefinisjonene og virkemidlene. Den enkelte stat vil oppfatte andre stater som konkurrenter og motparter og dermed som potensielle trusler mot nasjonale interesser. Jeg vil ut i fra dette forvente at statene kun går med på å utarbeide og innlemme et føre var-prinsipp i internasjonale avtaler, hvis de oppfatter at dette ikke er i strid med viktige nasjonale interesser. Det internasjonale arbeidet med «føre var» vil på denne måten være preget av forhandling, tautrekking og hestehandel. Konflikten vil ikke bare være knyttet til tolkninger av «føre var», men også til spørsmålet om det overhodet skal eksistere et internasjonalt føre var-prinsipp som skal regulere staters atferd og politikk.

Poenget med å ta utgangspunkt i «ideallmodellene» problemløsning og konflikt-håndtering er ikke å fastslå hvilken av disse som er *den* rette. Formålet er derimot å bruke disse til å analysere i hvilken grad holdningene til og forhandlingene om føre var-prinsippet på miljø- og matvareområdet, «matcher» ulike elementer i «modellene». På denne måten vil jeg forsøke å identifisere faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor forhandlingene om føre var-prinsippet arter seg som de gjør.

3 «Føre var» på miljø- og matvareområdet

3.1 Internasjonale miljøavtaler⁵

På miljøområdet er det vanlig å forstå utviklingen av et føre var-prinsipp på bakgrunn av den økende oppmerksomheten omkring miljøproblemer siden begynnelsen av 1970-tallet. Utviklingen av et folkerettslig regelverk på miljøområdet skjøt fart etter FNs Miljøkonferanse i Stockholm i 1972, og i dag finnes det flere hundre konvensjoner som helt eller delvis gjelder bevaring av miljøet (Ulfstein et al. 2000). Føre var-prinsippet går eksplisitt eller implisitt igjen i mange av disse.

Miljøområdet kjennetegnes ved det store antall internasjonale avtaler, med hver sine tilknyttede sekretariater, som regulerer ulike saksområder (Churchill og Ulfstein 2000). Jeg skal ikke se på alle disse, men gjennom illustrerende eksempler påvise hvordan «føre var» er kommet inn som et viktig element i den internasjonale reguleringen av miljøproblemer.

Ett av de områdene der prinsippet har vært hyppig diskutert, er forvaltning av levende ressurser. Forvaltning av fiskeressurser kan illustrere betydningen av «føre var». Det er ofte stor vitenskapelig usikkerhet og/eller uenighet knyttet til det å beregne størrelsen på ulike fiskebestander. Det er da også en rekke eksempler på at for høye overslag eller mangelfulle tiltak på grunnlag av utførte beregninger, har ført til overfiske og dermed en trussel mot fiskeriressursene. Denne type trusler er også tatt på alvor i internasjonal sammenheng. For eksempel kan artikkel 61 i *FNs*

⁵ Utdrag fra avtaletekstene er hentet fra Møse 2001, Buflod et al. 2001, og hjemmesidene til «the Ozone Secretariat» (United Nations Environment Programme): <http://www.unep.ch/ozone/index-en.shtml>, OSPAR Commission: <http://www.ospar.org/>, og EU: <http://europa.eu.int/>

Havrettskonvensjon fra 1982⁶ sies å gjenspeile en form for «føre var» tilnærming som dekker dette området:

The coastal State, taking into account the best scientific evidence available to it, shall ensure through proper conservation and management measures that the maintenance of the living resources in the exclusive economic zone is not endangered by over-exploitation.

I 1995 ble «føre var» tilnærmingen eksplisitt integrert i Havrettskonvensjonen gjennom artikkel 6 («Application of the precautionary approach») i en avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langt-migrerende fiskebestander⁷:

States shall apply the precautionary approach widely to conservation, management and exploitation of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks.

Beskyttelse av livet i havet var også tema for *Nordsjøkonferansen* i London i 1987, men fokus var der på forurensningsproblemer. I erklæringen fra konferansen var det tatt med en eksplisitt referanse til en «føre var» tilnærming:

(...) in order to protect the North Sea from possibly damaging effects of the most dangerous substances, a precautionary approach is necessary which may require action to control inputs of such substances even before a causal link has been established by absolutely clear scientific evidence.

Erklæringen var ikke bindende, men likevel viktig, siden dette var en av de første eksplisitte formuleringene av en «føre var» tilnærming i en internasjonal avtale.

«Føre var» er senere tatt med i en rekke bindende avtaler som omhandler forvaltning av levende ressurser. Ett eksempel er *Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordvestlige Atlanterhav (OSPAR)*⁸ fra 1992. I innledningen til denne står det blant annet:

CONSIDERING that the present Oslo and Paris Conventions do not adequately control some of the many sources of pollution, and that it is therefore justifiable to replace them with the present Convention, which addresses all sources of pollution of the marine environment and the adverse effects of human activities upon it, takes into account the precautionary principle and strengthens regional cooperation.

Videre står det under artikkel 2 at avtalepartene

⁶ United Nations Convention on the Law of the Sea

⁷ Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks ('UN Fish Stocks Agreement').

⁸ OSPAR Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic

(...) shall apply: the precautionary principle, by virtue of which preventive measures are to be taken when there are reasonable grounds for concern that substances or energy introduced, directly or indirectly, into the marine environment may bring about hazards to human health, harm living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea, even when there is no conclusive evidence of a causal relationship between the inputs and the effects.

Et annet eksempel på at «føre var» er tatt med i avtaler om forvaltning av levende ressurser, er *FNs konvensjon om biologisk mangfold*⁹ fra 1992. I innledningen («preamble») til konvensjonen står det følgende:

Noting that it is vital to anticipate, prevent and attack the causes of significant reduction or loss of biological diversity at source. Noting also that where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat.

Senere er det blitt utarbeidet et tillegg til denne konvensjonen («Cartagena-protokollen»), der føre var-prinsippet er utviklet videre. Dette tillegget er imidlertid i stor grad også rettet mot matvarehandel og hensynet til folkehelsen, og jeg kommer derfor tilbake til dette under gjennomgangen av internasjonale avtaler på matvareområdet.

Et annet område der føre var-prinsippet har fått stor oppmerksomhet, er arbeidet med klimaproblemer. På dette området er de vitenskapelige funnene ofte svært usikre, noe som har bidratt til problemer med å komme fram til avtaler om konkrete forpliktende tiltak¹⁰ «Føre var» tilnærmingen er likevel integrert i flere av klimakonvensjonene. I innledningen til *Montreal-protokollen om vern av ozonlaget*¹¹ fra 1987 står det etter endringene som ble gjort i 1990 («London-justeringene til Montreal-protokollen»),¹² følgende:

Determined to protect the ozone layer by taking precautionary measures to control equitably total global emissions of substances that deplete it, with the ultimate objective of their elimination on the basis of developments in scientific knowledge, taking into account technical and economic considerations and bearing in mind the developmental needs of developing countries.

En utførlig gjengivelse av prinsippet er dessuten nedfelt i *FNs klimakonvensjon*¹³ fra 1992, artikkel 3.3:

The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irre-

⁹ United Nations Convention on Biological Diversity

¹⁰ Jf. for eksempel Kyoto-protokollen under FNs klimakonvensjon som inneholder flere konkrete forpliktende tiltak, og som blant annet den største «miljøsynderen» på dette området, USA, har nektet å skrive under på.

¹¹ Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer

¹² London Adjustments

¹³ United Nations Framework Convention on Climate Change

versible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost. To achieve this, such policies and measures should take into account different socio-economic contexts, be comprehensive, cover all relevant sources, sinks and reservoirs of greenhouse gases and adaptation, and comprise all economic sectors. Efforts to address climate change may be carried out cooperatively by interested Parties.

De sentrale elementene i denne «føre var» tilnærmingen er hentet mer eller mindre rett ut av *Rio-erklæringen om miljø og utvikling*¹⁴ fra 1992, som har vært et sentralt bidrag til det internasjonale arbeidet på miljøområdet. Rio-erklæringen er ikke en bindende avtale og har således ikke status som internasjonal rett. Den hører dermed inn under det folkerettsjurister kaller «soft law». Erklæringen har likevel betydning som referansepunkt for tvister og diskusjoner om miljøtiltak generelt og føre var-prinsippet spesielt, og som utgangspunkt for utformingen av (bindende) traktater på saksspesifikke områder. Føre var-prinsippet er nedfelt i erklæringens prinsipp 15:

Principle 15

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

«Føre var» er her formulert som et prinsipp/en tilnærming som statene *skal* («shall») bruke med sikte på å bevare miljøet – dette til forskjell fra formuleringen i Klimakonvensjonen fra samme år der det står *bør* («should»). Kriteriene «serious or irreversible damage» og «lack of full scientific certainty» er tatt med både i Rio-erklæringen og Klimakonvensjonen. Formuleringene inneholder likevel et par reserverasjoner. Statene skal bruke prinsippet etter evne («according to their capabilities» i Rio-erklæringen og «take into account different socio-economic contexts» i Klimakonvensjonen), og tiltakene skal samtidig være kostnadseffektive. «Føre var» er på denne måten formulert som et generelt prinsipp som samtidig stiller enkelte kriterier for anvendelsen. Likevel bærer prinsippet mer preg av å være en intensjonserklæring enn et beslutningskriterium. Det samme kan sies om formuleringen i *Traktaten om den Europeiske Union (Maastricht-traktaten)* fra 1992¹⁵

Article 130r (Artikkel 174 etter Amsterdam-traktaten)

2. Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventative action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay. Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community policies.

¹⁴ Rio Declaration on Environment and Development

¹⁵ Treaty on European Union (Maastricht Treaty)

Til tross for at artikkel 130r er svært generelt formulert, er den likevel viktig siden den fastslår at føre var-prinsippet skal være et sentralt utgangspunkt for EUs miljøpolitikk. Senere har EU utarbeidet et omfattende og detaljert forslag til hvordan føre var-prinsippet skal forstås og anvendes. Det dreier seg da om et generelt prinsipp som dekker flere områder, herunder helse og miljø (se European Commission 2000). Med dette som utgangspunkt har EU også kommet med flere innspill til WTO om hvordan et generelt internasjonalt føre var-prinsipp bør utformes.

3.2 Praktisering av «føre var» på miljøområdet

Som vi ser av gjennomgangen over, inngår føre var-prinsippet i en rekke miljøavtaler, noe som i seg selv illustrerer at prinsippet spiller en viktig rolle i internasjonal miljørett. I en publikasjon fra FNs miljøprogram (UNEP) er da også «føre var» trukket fram som ett av de seks grunnleggende prinsippene som internasjonale miljøreguleringer bygger på (UNEP og IISD 2000: 8-9).¹⁶ En annen sak er likevel hvilken praktisk betydning prinsippet har hatt i konkrete miljøtvister, og i hvilken grad prinsippet er blitt anerkjent av domstoler og involverte parter i slike tvister. Et viktig poeng er i den forbindelse at det i begrenset grad er utviklet avanserte tvisteløsningsordninger under de ulike miljøavtalene (Churchill og Ulfstein 2000). På miljøområdet løses ofte konflikter gjennom konsultasjoner eller frivillige meklings- og voldgiftsordninger. Under Havrettskonvensjon (jf. artikkel 287) står for eksempel partene fritt til å velge om de vil bringe saken inn for Havrettsdomstolen, FNs internasjonale domstol i Haag (Haag-domstolen), eller spesielt oppnevnte meklings- eller voldgiftsdomstoler. På miljøområdet finnes det dermed ikke én overordnet forpliktende tvisteløsningsordning lik det vi for eksempel finner på handelsområdet gjennom WTOs tvisteløsningsprosedyre.¹⁷ Det kan følgelig være vanskelig å identifisere «rene» miljøtvister, der føre var-prinsippet status i internasjonal rett er blitt vurdert av en internasjonal domstol.

Jeg skal ikke kartlegge alle relevante konflikter som har pågått under det store antallet miljøavtaler. I stedet avgrensner jeg undersøkelsen til de sentrale tvistene under de to «overordnede» domstolene i FN-systemet, Haag-domstolen og Havrettsdomstolen, der føre var-prinsippet implisitt og eksplisitt har vært tema. To av tvistene er relatert til Havrettskonvensjonen fra 1982 som først trådte i kraft 16. november 1994 da tilstrekkelig antall land hadde ratifisert. Havrettsdomstolen har myndighet til å håndtere tvister under konvensjonen, og fra 1994 til april 2002 er det ført ti tvister under domstolen. I to av tvistene har føre var-prinsippet vært tema. Den ene

¹⁶ De fem andre prinsippene som nevnes er: 1) forebygging (prevention), 2) det politiske eller forvaltningsmessige nivå som er nærmest problemene, skal samtidig ha ansvar for å initiere og iverksette tiltak (subsidiarity), 3) felles, men differensiert ansvar for miljøproblemene basert på tilgjengelige ressurser og kapasitet (common but differentiated responsibility), 4) åpen informasjon og folkelig deltakelse i beslutningsprosessen (openness), 5) den som forurenser skal samtidig betale for skadene (polluter-pays principle).

¹⁷ Det er samtidig viktig å nevne at miljøhensyn også blir vurdert i WTO, siden slike hensyn ofte inngår som viktige elementer i handelstvister. Det er imidlertid handelsaspektene og ikke miljøaspektene som gjør disse tvistene WTO-relevante.

involverte New Zealand, Australia og Japan. Den andre involverte Storbritannia og Irland. De to andre tvistene jeg ser på her, Ungarn vs. Slovakia og New Zealand vs. Frankrike, ble ført under Haag-domstolen. Jeg skal se nærmere på hvilken rolle «føre var» spilte i disse tvistene.

3.2.1 Saken mellom New Zealand og Frankrike om atomvåpenprøvesprengninger

I 1995 forsøkte New Zealand å stoppe Frankrikes atomvåpenprøvesprengninger i Stillehavet. New Zealand ba Haag-domstolen om å fastslå at prøvesprengningene krenket New Zealands (og andre staters) rettigheter under internasjonal rett og/eller at Frankrike var forpliktet til å gjennomføre miljørettede konsekvensutredninger («Environmental Impact Assessment») før slike sprengninger eventuelt kunne gjennomføres (International Court of Justice 1995a). Utgangspunktet for klagen var Haag-domstolens avgjørelse fra 1974 i saken mellom Frankrike og New Zealand, som også omhandlet atomvåpenprøvesprengninger. Tvisten ble da løst ved at Frankrike ga uttrykk for at det skulle bli slutt på det som den gang var det omstridte temaet, nemlig prøvesprengninger i atmosfæren. Artikkel 63 i Domstolens beslutning sa på denne bakgrunn følgende (International Court of Justice 1974):

Once the Court has found that a State has entered into a commitment concerning its future conduct, it is not the Court's function to contemplate that it will not comply with it. However, if the basis of the Judgment were to be affected, the Applicant could request an examination of the situation in accordance with the provisions of the Statute.

I tråd med artikkel 63 var spørsmålet om grunnlaget for dommen fra 1974 («basis of judgement») var berørt av Frankrikes beslutning om å gjenoppta prøvesprengninger, selv om temaet denne gangen var underjordiske/undersjøiske sprengninger. Haag-domstolens oppgave var å bestemme om New Zealand hadde noen sak på dette grunnlaget, noe den med tolv mot tre stemmer bestemte at New Zealand *ikke* hadde, blant annet under henvisning til at dommen fra 1974 gjaldt sprengninger i atmosfæren og ikke under jorden/havet.

Dommen førte til at de substansielle argumentene til partene ikke ble rettslig vurdert. Likevel var dette en interessant sak med hensyn til føre var-prinsippet status, siden prinsippet stod sentralt i New Zealands argumentasjon. Et hovedpoeng for New Zealand var at det var stor usikkerhet knyttet til effektene av de underjordiske prøvesprengningene på det marine miljøet i Stillehavet, både på kort og ikke minst lang sikt, og at dette skulle tilsi en «føre var» tilnærming til problemet. Direkte henvisning til føre var-prinsippet ble også gjort (International Court of Justice 1995b: 30):

It can now be said that there is a clear legal obligation on France to conduct an Environmental Impact Assessment before carrying out any further nuclear tests at Mururoa and Fangataufa both as a consequence of France's participation in the Noumea Convention and also as a result of customary international law derived from widespread international practice.

Closely linked to this is the emergence of a very widely accepted and operative principle of international law: the precautionary principle.

New Zealand gikk på denne måten langt i retning av å fastslå at føre var-prinsippet allerede var internasjonal sedvanerett. To aspekter ved prinsippet ble trukket spesielt fram. For det første skulle prinsippet tilsi at Frankrike var forpliktet til å foreta risikovurderinger før gjennomføring av prøvesprengningene (International Court of Justice 1995c: 29-30):

(...) the assessment must be carried out *before*, not after, the activities are undertaken (...) In the present case, if new tests fracture the atoll and further radioactivity is released into the ocean, it is too late to start an assessment. The damage will have been done, and done irreparably.

For det andre skulle prinsippet tilsi at det var Frankrike som hadde bevisbyrden med å påvise at prøvesprengningene ikke skulle påføre store miljøskader (International Court of Justice 1995b: 30):

(...) new developments in international law particularly the precautionary principle place the onus of proof on France to offer satisfactory evidence that this testing is safe.

På denne bakgrunn stilte en av dommerne følgende spørsmål til New Zealand angående føre var-prinsippet (International Court of Justice 1995c 38):

I understand New Zealand's position to be that the precautionary principle became part of customary international law after the Judgment was given on 20 December 1974. Can the Court now act on the basis of law which was not in existence on that date?

Dommeren tok på denne måten opp spørsmålet om tilbakevirkende kraft. Samtidig ble New Zealands påstand om at prinsippet har status som sedvanerett hverken avvist eller akseptert av domstolen. I en dissens gikk imidlertid en av de tre dommerne som utgjorde mindretallet i Haag-domstolen, langt i å anerkjenne føre var-prinsippet som sedvanerett på miljøområdet (International Court of Justice 1995b: 412):

(...) the norm involved in the precautionary principle has developed rapidly and may now be a principle of customary international law relating to the environment;

Støtte til prinsippet ble også gjort i en dissens fra en av de andre dommerne i mindretallet (International Court of Justice 1995b: 342-343):

(...) and environmental law has responded with what has come to be described as the precautionary principle – a principle which is gaining increasing support as part of the international law of the environment (...) It is a principle of relevance for this Court and one which inevitably calls for consideration in the context of this case.

Frankrike har gjentatte ganger gitt sin støtte til føre var-prinsippet, men i saken mot New Zealand tok ikke franske myndigheter opp dette temaet, siden de påstod at New Zealand ikke hadde grunnlag for å gå til sak. Som nevnt fikk Frankrike støtte

for dette av flertallet i Domstolen, og det ble derfor ikke foretatt noen vurderinger av prinsippet utover det som kom fram i dissensene.

Saken mellom Frankrike og New Zealand illustrerer likevel at føre var-prinsippet har en sentral plass på den internasjonale miljøpolitiske dagsorden, og at flere anerkjenner prinsippet som del av internasjonal rett på miljøområdet. Det er interessant å merke seg at New Zealand i klare ordelag har hevdet at føre var-prinsippet allerede må betraktes som sedvanerett og samtidig har vært skeptisk til å formulere et generelt føre var-prinsipp i WTO og Codex. Poenget er at hvis føre var-prinsippet kan sies være etablert som sedvanerett, vil prinsippet ha rettslig status uavhengig av om det tas inn i avtaler under WTO eller ikke. I tråd med statuttene til Haag-domstolen artikkel 38 er nemlig sedvanerett («international custom, as evidence of a general practice accepted as law») de facto en del av internasjonal rett og dermed relevant for tolkninger av alle internasjonale avtaler.

3.2.2 Saken mellom Japan og Australia/New Zealand om blåfinnet tunfisk

I 1985 inngikk Japan, New Zealand og Australia en frivillig avtale som hadde som formål å bidra til bevaring av en type blåfinnet tunfisk som i hovedsak lever i sydhavet («Southern Bluefin Tuna»).¹⁸ Avtalen innebar blant annet at det ble fastsatt en øvre grense for total tillatt fangst¹⁹ av blåfinnet tunfisk, og at det ble fordelt nasjonale kvoter innenfor rammen av denne grensen. På grunnlag av den frivillige avtalen forhandlet partene i 1993 fram en bindende avtale (konvensjon).²⁰ Bakgrunnen var at det over lengre tid, også etter at den frivillige avtalen var inngått i 1985, hadde skjedd en kraftig reduksjon i forekomsten av blåfinnet tunfisk. Konvensjonen innebar at partene forpliktet seg til å innføre begrensninger på fangstkvote, og at det ble opprettet en egen kommisjon som skulle overvåke oppfølgingen av avtaleforpliktelsene.²¹

Overordnet målsetting for konvensjonen var å få størrelsen på bestanden tilbake til 1980-nivå innen 2020. Etter hvert oppstod imidlertid uoverensstemmelser mellom Japan på den ene siden og New Zealand og Australia på den andre, om hva som var forsvarlig fangstkvote i henhold til den framsatte målsettingen. Japan ønsket å utvide fisket, mens New Zealand og Australia gikk inn for å opprettholde strenge begrensninger under henvisning til føre var-prinsippet. Det var stor usikkerhet knyttet til størrelsen på bestanden. Samtidig var det sprik mellom de vitenskapelige vurderingene i de tre landene. Dette var noe av grunnen til at partene i

¹⁸ Gjennomgangen av tvisten mellom Japan og Australia/New Zealand bygger i stor grad på dokumentene som er lagt ut på hjemmesidene til International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) (<http://www.worldbank.org/icsid/>), som fikk i oppgave å administrere tvisten. Andre informasjonskilder er hjemmesidene til International Tribunal for the Law of the Sea (Havrettsdomstolen): (<http://www.itlos.org/>) og New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (<http://www.mft.govt.nz/>).

¹⁹ TAC: Total Allowable Catch

²⁰ Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna

²¹ Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna.

flere år diskuterte iverksetting av programmer for forskningsfangst («Experimental Fishing Program») med sikte på å øke kunnskapen om bestanden. I 1996 fastsatte Kommisjonen noen mål og prinsipper for slike programmer. Japan fremmet i tillegg flere forslag til hvordan forskningsfangsten skulle foregå. Disse ble imidlertid hverken akseptert av de to andre landene eller av Kommisjonen.

I 1998 varslet japanske myndigheter om at de på unilateral basis ville igangsette forskningsfangst av blåfinnet tunfisk utover de ordinære fangstkvoteene i en periode på tre år. Australia og New Zealand hevdet at føre var-prinsippet forplikter alle stater som er involvert i fangst av blåfinnet tunfisk, til å være forsiktige og avstå fra unilaterale handlinger som kan påføre bestanden ytterligere skade. Japans beslutning førte til konsultasjoner og forhandlinger i henhold til artikkel 16 i Konvensjonen for bevaring av blåfinnet tunfisk, men partene klarte likevel ikke å komme til enighet. Australia og New Zealand brakte dermed saken inn for tvisteløsning i tråd med anneks VII i Havrettskonvensjonen. I påvente av at en midlertidig voldgiftsdomstol skulle konstitueres, fikk de to landene aksept av Havrettsdomstolen for midlertidig stans i Japans forskningsfangst (International Tribunal for the Law of the Sea 1999). Havrettsdomstolen kom ikke inn på føre var-prinsippet i sin beslutning, men tre av dommerne kommenterte prinsippet i særskilte merknader.²² Én dommer viste til at det internasjonalt er bred aksept for prinsippet, men at det foreløpig likevel ikke er mulig å fastlå om prinsippet er en del av internasjonal sedvanerett. Samtidig hevdet hun at Havrettsdomstolen i praksis hadde anvendt en «føre var» tilnærming i sin beslutning om midlertidig stans i Japans forskningsfangst. En annen dommer sa seg enig i at det var problematisk å vurdere føre var-prinsippet i forhold til sedvaneretten. Likevel mente han at nødvendigheten av å innføre midlertidig stans i Japans fiske først og fremst måtte begrunnes med en «føre var» tilnærming, og at Havrettsdomstolen eksplisitt burde ha uttrykt dette. En tredje dommer gjorde tilsvarende vurderinger.

Saken ble deretter behandlet i den midlertidige voldgiftsdomstolen. Australia og New Zealand hevdet at Japans unilaterale tiltak var i strid med internasjonal rett, nærmere bestemt konvensjonen fra 1993, artikkel 64, artiklene 116-119 og artikkel 300 i den internasjonale Havrettskonvensjonen, og internasjonal sedvanerett, inkludert føre var-prinsippet (ICSID udatert: 8, 24-26). Etter deres mening var landene forpliktet av internasjonal rett til å følge opp føre var-prinsippet ved iverksetting av de relevante bestemmelser i Havrettskonvensjonen. Australia uttalte blant annet at «(...) in relation to the marine environment the principle is unquestionably a norm of customary international law which constitutes a fundamental precept of international oceans law» (ICSID udatert: 25). Både Australia og New Zealand påpekte flere ganger at føre var-prinsippet er et viktig og anerkjent prinsipp i internasjonal rett på miljøområdet, og at Japan også er forpliktet av dette. Japanske myndigheter mente på sin side at tvisten dreide seg om vitenskapelig uenighet og derfor ikke var et spørsmål om rettslige vurderinger. De stilte seg tvilende til at føre var-prinsippet kunne sies å være en del av internasjonal sedvanerett, og påpekte dessuten at vold-

²² Dissensene er lagt ut på hjemmesidene til Havrettsdomstolen: <http://www.itlos.org/>

giftsdomstolen uansett ikke hadde myndighet til å håndtere tvistesporsmål som utelukkende var basert på sedvanerett.

Det substansielle innholdet i partenes argumenter, herunder føre var-prinsippet, ble ikke vurdert av voldgiftsdomstolen, siden den på prosedyremessig grunnlag kom fram til at den ikke hadde myndighet til å dømme i den aktuelle tvisten. Dermed ble også beslutningen om midlertidig stans i Japans forskningsfangst opphevet. Selv om domstolen viste liten vilje til å vurdere føre var-prinsippet status, foretok den likevel mer enn rene prosedyremessige betraktninger i det den oppfordret partene til å opptre forsiktig (Arbitral Tribune 2000: 43):

Considering that, in the view of the Tribunal, the parties should in the circumstances act with prudence and caution to ensure that effective conservation measures are taken to prevent serious harm to the stock of southern bluefin tuna; (...).

På denne måten oppfordret i realiteten domstolen partene til å være «føre var».

3.2.3 Saken mellom Irland og Storbritannia om atomanlegget i Sellafield

I 2001 dukket det opp enda en sak under Havrettsdomstolen der føre var-prinsippet var tema. Irland innledet i oktober dette året en tvisteløsning med utgangspunkt i at Storbritannia, gjennom sine planlagte aktiviteter ved atomanlegget MOX i Sellafield, skulle ha brutt sine forpliktelser i henhold til Havrettskonvensjonen, Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordvestlige Atlanterhav (OSPAR), og føre var-prinsippet. Irland krevde at Havrettsdomstolen skulle konkludere med at autorisasjonen som åpnet for etablering av atomanlegget, midlertidig skulle holdes tilbake, og at internasjonal transport av atomavfall fra anlegget skulle stoppes. Irske myndigheter mente at radioaktivitet allerede var et stort problem i Irskesjøen, og at det var viktig å hindre at problemet skulle bli enda større. Storbritannia ble bedt om å gjennomføre konsekvensutredninger og om å sørge for at det ble større klarhet omkring miljøproblemer knyttet til driften av anlegget. Irland viste til at atomanlegget representerte en potensielt svært alvorlig trussel mot miljøet i Irskesjøen, og at føre var-prinsippet skulle tilsa en midlertidig stans i den planlagte driften (International Tribunal for the Law of the Sea 2001a:44):

Ireland submits that the precautionary principle is now recognised as a rule of customary international law, that it is binding upon Ireland and the United Kingdom, and that it is of singular importance for the provisional measures phase of this case. The precautionary principle is a free-standing obligation which binds the United Kingdom but which it has failed to apply, and it is a principle applicable to the interpretation of each and every provision of LOSC upon which Ireland relies, including the interpretation and application of “urgency” under Article 290(5) LOSC see further below at para. 148).²³

Irland hevdet dermed at føre var-prinsippet allerede var internasjonal sedvanerett, ikke minst når det gjaldt beskyttelse av miljøet i havet. Storbritannia skulle derfor være både generelt forpliktet av prinsippet gjennom sedvaneretten, og konkret forpliktet gjennom formuleringene i OSPAR-konvensjonen. Storbritannia benektet i

²³ Irland bruker LOSC som forkortelse for United Nations Convention on the Law of the Sea.

og for seg ikke dette, men gikk samtidig ikke videre inn på diskusjonen om prinsippets status. Storbritannia mente prinsippet ikke var relevant, siden det ikke var påvist hverken noen bestemt risiko eller usikkerhet omkring etableringen av atomanlegget (International Tribunal for the Law of the Sea 2001b: 59):

The United Kingdom accepts that, in assessing the level of risk in any given case, considerations of prudence and caution may be relevant (...) Precautionary dictates cannot, however, be relied upon as a substitute for a basic foundation of evidence supporting the tangible reality of the risk that is alleged. In this case, Ireland has not adduced such a basic foundation of evidence showing a real risk of harm such as to warrant pre-emptive restraint of the rights of the United Kingdom on grounds of precaution.

Begge parter viste til at det er internasjonal aksept for å vektlegge «prudence and caution» ved tiltak som skal beskytte miljøet. I den forbindelse viste både de to partene og Havrettsdomstolen til den tidligere refererte uttalelsen fra Domstolen i saken mellom New Zealand/Australia og Japan om behovet for «prudence and caution» når det gjaldt forvaltning av blåfinner tunfisk. Storbritannia og Irland markerte ikke uenighet om substansen i føre var-prinsippet, men derimot om anvendelsen av det.

Domstolen godkjente ikke Irlands krav (International Tribunal for the Law of the Sea 2001c). Føre var-prinsippet ble ikke vurdert som relevant, og noen videre vurdering av prinsippet ble derfor ikke gjort. En enstemmig domstol oppfordret heller partene til å samarbeide om videre informasjonsutveksling, overvåke risikoen eller effektene av driften ved MOX-anlegget, og å iverksette passende tiltak med sikte på å hindre havforurensning forårsaket av dette anlegget. I en separat uttalelse beklaget likevel en av dommerne at ikke føre var-prinsippet var lagt til grunn. Han innrømmet at Irland ikke hadde skaffet til veie tilfredsstillende juridisk og vitenskapelig dokumentasjon, men mente likevel at usikkerheten omkring det omstridte problemet skulle tilsi at prinsippet kom til anvendelse, noe som igjen ville fått konsekvenser for de rettslige vurderingene av Irlands krav.

3.2.4 Gabc kovo-Nagymaros-saken mellom Ungarn og Slovakia

Føre var-prinsippet var også tema i den mye omtalte Gabcíkovo-Nagymaros-saken mellom Ungarn og Slovakia. Denne tvisten var relatert til en avtale fra 1977 om utnyttelse og forvaltning av naturressursene i grenselven Donau (International Court of Justice 1997). Ungarn hevdet blant annet at utviklingen av føre var-prinsippet i internasjonal rett hadde endret innholdet i avtaleforpliktelsene (International Court of Justice 1997: paragraf 97):

Finally, Hungary argued that subsequently imposed requirements of international law in relation to the protection of the environment precluded performance of the Treaty. The previously existing obligation not to cause substantive damage to the territory of another State had, Hungary claimed, evolved into an erga omnes obligation of prevention of damage pursuant to the «precautionary principle».²⁴

²⁴ Visse rettigheter kan betegnes som «erga omnes», det vil si at krenkelsen av disse rettighetene berører alle stater (Ruud og Ulfstein 1998). Alle stater kan med andre ord sies å ha en retts-

Haag-domstolen viste til at det etter 1977 er utviklet flere nye grunnleggende normer i internasjonal miljørett og la vekt på at disse også bør tas hensyn til (International Court of Justice 1997, paragraf 140):

Owing to new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind — for present and future generations — of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development.

For the purposes of the present case, this means that the Parties together should look afresh at the effects on the environment of the operation of the Gabčíkovo power plant.

Domstolen avstod imidlertid fra å vurdere hvilke nye miljønormer som var utviklet, og hvilken betydning disse eventuelt kunne ha for konflikten mellom Ungarn og Slovakia. I stedet ble de to partene oppfordret til å foreta slike vurderinger seg imellom. Igjen ser vi at en internasjonal domstol viser liten vilje til å foreta selvstendige vurderinger av føre var-prinsippets status i internasjonal rett.

3.3 Internasjonale matvareavtaler²⁵

Offentlige myndigheter har helt siden staten tok på seg ansvar med å regulere matvaremarkeder, stilt spørsmål om maten som frambyr er helsefarlig (mattrygghet), og om produktene er det de gis ut for å være (redelighet). Usikkerhet omkring helsefare og redelighet har dannet grunnlag for at staten både kan nekte (midlertidig) at produktene blir sendt ut i markedet, og eventuelt kan trekke produktene tilbake (Elvbakken 1997). I de fleste land er det utviklet en offentlig næringsmiddelkontroll som skal håndtere slike spørsmål. «Føre var» har inngått som en del av de risikoanalyser som gjøres på matvareområdet. Slike analyser kan deles inn i tre deler: *risikovurderinger*, som er den vitenskapelige vurderingen av risiko, *risikohåndtering*, som er relatert til beslutninger om hvilke tiltak som skal settes inn på bakgrunn av risiko-vurderingene, og *risikokommunikasjon*, som er spørsmålet om hvordan kunnskap om risiko og tiltak for å håndtere denne, skal kommuniseres til berørte parter. «Føre var» er særlig tett knyttet opp mot risikohåndtering.

På matvareområdet har dermed det offentlige lenge hatt et lovbasert ansvar for risikohåndtering, og har i praksis anvendt «føre var» i en rekke situasjoner med

lig interesse av at slike rettigheter overholdes. Ungarn synes dermed å ha ment at alle stater skulle ha en interesse av å beskytte miljøet generelt og Donau spesielt, og at føre var-prinsippet var beregnet for den type beskyttelse.

²⁵ Utdrag fra avtaletekster er hentet fra Buflod et al. 2001, hjemmesidene til WTO: <http://www.wto.org/>, og hjemmesidene til Codex Alimentarius Commission: <http://www.codexalimentarius.net/>

usikkerhet omkring risiko.²⁶ Likevel har det vært vanskelig å integrere «føre var» som et prinsipp i internasjonale matvareavtaler, det vil si som et retningsgivende kriterium for hvordan den enkelte stat i situasjoner med usikkerhet kan innføre restriksjoner av betydning for det *internasjonale matvaremarkedet*. Etter hvert som matvareproduksjonen i økende grad er industrialisert, internasjonal handel med mat har økt, handelsavtaler er styrket, og internasjonale matvareskandaler (som kugalskap) har oppstått, har imidlertid «føre var» også fått mye internasjonal oppmerksomhet på matvareområdet.

De viktigste og mest omfattende avtalene som regulerer internasjonal matvarehandel, ligger under WTO. Avtalene i WTO dekker både landbruksprodukter og industriprodukter (herunder sjømat). Den overordnede målsettingen er å fremme handel og økonomisk utvikling ved å redusere ulike former for handelsbarrierer som for eksempel toll og subsidier. I tillegg er det egne avtaler for tekniske handelsbarrierer, herunder også tiltak som har en helsemessig begrunnelse.

WTO ble etablert i 1995 og viderefører avtalene som ble forhandlet fram under det gamle GATT.²⁷ Allerede i den første GATT-avtalen fra 1947 var det tatt med bestemmelser som åpnet for at landene kunne innføre handelsrestriksjoner i bestemte situasjoner. Artikkel XX om generelle unntak fra GATT-reglene stod her sentralt. Punkt (b) i denne artikkelen viser til at unntak kan rettferdiggjøres hvis det er «necessary to protect human, animal or plant life or health». I henhold til innledningen til denne artikkelen er imidlertid forutsetningen at restriksjonene ikke skal virke diskriminerende, og at de ikke skal fungere som skjulte handelshindringer. Formuleringene i artikkel XX er generelle og gir lite veiledning med hensyn til hva som konkret skal til for å rettferdiggjøre et tiltak. Selv om bestemmelsen implisitt åpner for «føre var» tiltak gjennom formuleringen «necessary to protect», er det ikke mulig ut fra dette å si noe om eventuelt *når* det er *nødvendig* med et tiltak.

GATT artikkel XX, punkt (b) var utgangspunktet for SPS-avtalen²⁸ som ble forhandlet fram under Uruguay-runden i GATT (1986-93). SPS-avtalen gjelder tiltak av betydning for handelen som er innført av hensyn til folkehelsen, dyrehelsen eller plantehelsen. Hensikten med avtalen er både å sikre at helsehensynet inngår som en viktig del av WTO, og å unngå at helsemessig begrunnede tiltak fungerer som vilkårlige og urettmessige handelshindringer. Artikkel 5.7, som kan sies å være «føre var bestemmelsen» i SPS-avtalen, viser til innføring av tiltak i situasjoner med usikkerhet:

Article 5.7

In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the

²⁶ USA har for eksempel vist til at på matvareområdet har den amerikanske regjeringen anvendt en «føre var» tilnærming helt siden 1906 da «Food, Drug, and Cosmetics Act» ble vedtatt (WTO 2000d: 24).

²⁷ GATT: General Agreement on Tariffs and Trade.

²⁸ SPS-avtalen: The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement).

additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.

Artikkel 5.7 åpner dermed for «føre var» tiltak, men stiller samtidig opp tre viktige kriterier. For det første må det vitenskapelige grunnlagsmaterialet være mangelfullt, for det andre må landet som innfører tiltaket foreta en risikovurdering, og for det tredje må tiltaket være midlertidig. De to første kriteriene er spesielt problematiske: Når er vitenskapen mangelfull? Hva skal til for å gjennomføre en tilfredsstillende risikovurdering? SPS-avtalen knytter «føre var» tilnærmingen tett opp mot krav til vitenskapelig dokumentasjon, og åpner samtidig for grunnleggende vitenskapsteoretiske diskusjoner, for eksempel om hva som er god og objektiv vitenskap.

I henhold til SPS-avtalen bør landene basere sine reguleringer på internasjonale standarder, noe som i så fall fører til at de forutsettes å oppfylle sine avtaleforpliktelser. Hvis landene velger å avvike fra internasjonale standarder, må de selv rettferdiggjøre avvikene. På matvareområdet viser SPS-avtalen til FN-organet Codex Alimentarius Commission som *det* relevante internasjonale standardiseringsorgan. Dette har ført til at Codex-standardene, som i utgangspunktet er frivillige, kan spille en viktig rolle i forbindelse med tvister som har sitt utgangspunkt i SPS-avtalen.²⁹ På grunn av koplingen til SPS-avtalen og tvisteløsningssystemet i WTO, kan det derfor hevdes at Codex får en slags «semi-bindende» virkning (WTO 1995; Victor 1997; Borgen og Veggeland 2002). Det blir dermed desto mer interessant å se nærmere på hvilken status føre var-prinsippet har i Codex.

I Codex har landene i flere år forsøkt å komme til enighet om noen generelle prinsipper for gjennomføringen av risikoanalyser. Føre var-prinsippetets rolle i disse analysene har vært et av de mest kontroversielle spørsmålene. Spørsmålet har gjentatte ganger stått på dagsorden i Codex, men landene har likevel ikke klart å komme til enighet om en felles formulering av «føre var». Flere av landene har dessuten brakt handelspolitiske argumenter fra WTO inn i diskusjonen – argumenter som i utgangspunktet bryter med de egentlige målsettingene for Codex (Borgen og Veggeland 2002), noe jeg kommer tilbake til senere. I løpet av de siste årene har flere forslag på «føre var» sirkulert i Codex, samtidig som formuleringene stadig vekk er modifisert og endret gjennom forhandlinger. Våren 2002 kom status for denne prosessen til syne gjennom følgende forslag som ble diskutert på møtet i Codex Committee on General Principles (CCGP) 15-19. april 2002:

12) Precaution is an inherent element of risk analysis. Many sources of uncertainty exist in the process of risk assessment and risk management of food related hazards to human health. The degree of uncertainty and variability in the available scientific information should be explicitly considered in the risk analysis process. Where there is sufficient scientific evidence to allow Codex to proceed to elaborate a standard or related text, the assumptions used for the risk assessment and the risk management options selected should reflect the degree of uncertainty and the characteristics of the hazard.

²⁹ Codex kan også spille en rolle i tvister som har sitt utgangspunkt i WTOs generelle avtale om tekniske handelsbarrierer (TBT-avtalen). Selv om Codex ikke nevnes eksplisitt i TBT-avtalen, så viser også denne avtalen til at statene kan oppfylle sine forpliktelser ved å følge anerkjente internasjonale standarder. Flere av Codex-standardene, ikke minst kvalitetsstandarder, vil derfor være relevante for TBT-avtalen.

Dette må sies å være en relativt vag og uklar formulering, noe som kan forstås på bakgrunn av alle de modifikasjoner det har vært nødvendig å foreta på grunn av motstand fra spesielt USA og de frihandelsorienterte Cairns-landene.³⁰ Disse har på flere møter gått imot at Codex i det hele tatt skal befatte seg med et føre var-prinsipp. Den gjenstående formuleringen innebærer likevel at «føre var» gis en internasjonal anerkjennelse som en del av risikoanalysene på matvareområdet.

En klarere og mer presis formulering av «føre var» finnes i det tidligere nevnte tillegget til FNs konvensjon om biologisk mangfold, nemlig *Cartagena-protokollen om biosikkerhet*³¹ fra 2000:

Objective 1

In accordance with the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development, the objective of this Protocol is to contribute to ensuring an adequate level of protection in the field of the safe transfer, handling and use of living modified organisms resulting from modern biotechnology that may have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health, and specifically focusing on transboundary movements.

Article 11.8

Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of that living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing, in order to avoid or minimize such potential adverse effects.

Avtalen dekker håndtering og bruk av modifiserte organismer, og da spesielt med tanke på organismer som bringes over landegrensene. Avtalen har dermed direkte relevans for internasjonal matvarehandel, selv om den kun fokuserer på ett element i denne handelen, nemlig «biosikkerhet». Cartagena-protokollen viser til en «føre var» tilnærming, men teksten er likevel fullt ut på høyden med de mest omfattende formuleringene av føre var-prinsippet på miljøområdet og har dessuten samme referansepunkt (Rio-erklæringen). Protokollen er derfor det fremste eksempelet på at føre var-prinsippet eksplisitt kommer til uttrykk i en internasjonal avtale på matvareområdet.

EU har vært en viktig drivkraft for å fremme et internasjonalt føre var-prinsipp på matvareområdet. Som tidligere nevnt, har EU utarbeidet et relativt omfattende dokument som redegjør for et generelt føre var-prinsipp. Samtidig inngår føre var-prinsippet i den nye «*Regulation on General Food Law*»³² som ble vedtatt i januar 2002. Reguleringen inneholder generelle prinsipper, definisjoner og krav som

³⁰ Cairns-gruppen ble dannet i 1986 ved begynnelsen av Uruguay-runden i GATT, og har som målsetting å fremme handelsliberalisering på landbruksområdet. I 2002 var 18 land medlemmer: Argentina, Colombia, New Zealand, Australia, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Fiji, Filippinene, Brasil, Guatemala, Sør-Afrika, Canada, Indonesia, Thailand, Chile, Malaysia, Uruguay.

³¹ United Nations Cartagena Protocol on Biosafety

³² Regulation (EC) No. 178/2002. Se European Communities 2002 og Coleman 2002.

EUs matvarelovgivning skal baseres på. Artikkel 7 i reguleringen omhandler føre var-prinsippet:

Precautionary principle

1. In specific circumstances where, following an assessment of available information, the possibility of harmful effects on health is identified but scientific uncertainty persists, provisional risk management measures necessary to ensure the high level of health protection chosen in the Community may be adopted, pending further scientific information for a more comprehensive risk assessment.

2. Measures adopted on the basis of paragraph 1 shall be proportionate and no more restrictive of trade than is required to achieve the high level of health protection chosen in the Community, regard being had to technical and economic feasibility and other factors regarded as legitimate in the matter under consideration. The measures shall be reviewed within a reasonable period of time, depending on the nature of the risk to life or health identified and the type of scientific information needed to clarify the scientific uncertainty and to conduct a more comprehensive risk assessment.

For at prinsippet skal komme til anvendelse, stilles det krav om at det skal være en potensielt stor fare knyttet til et fenomen, produkt eller prosess, at tilgjengelig vitenskapelig kunnskap ikke kan fastslå risikoen med tilstrekkelig sikkerhet, og at det er gjennomført en objektiv vurdering av tilgjengelig vitenskapelige funn og annen informasjon. Videre viser reguleringen til at «føre var» tiltak må være proporsjonale i forhold til det problemet de er rettet inn mot, og at de ikke må være mer handelsrestriktive enn nødvendig for å oppnå det fastlagte helsebeskyttelsesnivået i EU. Samtidig vises det til at tiltakene må være forenlige med grunnleggende prinsipper i EU, som for eksempel ikke-diskriminering og konsistens i forhold til «tilsvarende» tiltak. EU går på denne måten langt i retning av å spesifisere og konkretisere kriteriene for å anvende føre var-prinsippet.

3.4 Praktisering av «føre var» på matvareområdet

Det er ikke vanskelig å finne eksempler på at de enkelte land anvender en «føre var» tilnærming i forvaltningen av matvareområdet, ikke minst i forhold til mattrygghet («food safety») og hensynet til folkehelsen.³³ Amerikanske myndigheter er for eksempel helt klare på at en «føre var» tilnærming («precautionary approach») inngår som en integrert del av forvaltningen, men hevder samtidig at «føre var» *ikke* eksisterer som ett allment akseptert prinsipp i internasjonal rett (WTO 1998: 18; USA 2000). USA mener at «føre var» bør betegnes som en *tilnærming* som vil ha ulikt innhold i ulike kontekster. EU hevder på sin side at føre var-prinsippet allerede har status som internasjonal sedvanerett, eller i det minste som et generelt akseptert rettsprinsipp³⁴ (WTO 1998: 7, 18). Canada har i likhet med USA hevdet at føre var-prinsippet bør betegnes som en tilnærming, siden det ennå ikke er en del av inter-

³³ Se f.eks. OECDs gjennomgang av ulike lands forvaltningssystemer for mattrygghet (OECD 2001).

³⁴ Jf. artikkel 38, punkt (c) i statuttene til Haag-domstolen. Se også punkt 3.0 i denne rapporten.

nasjonal rett. Samtidig viser Canada til at «føre var» tilnærmingen er «... an *emerging* principle of international law, which may in the future crystallize into one of the «general principles of law recognized by civilized nations», within the meaning of Article 38(1)(c) of the *Statute of the International Court of Justice*» (WTO 1998: 24).

Eksemplene illustrerer noe av den uenigheten som eksisterer med hensyn til føre var-prinsippets internasjonale status – en uenighet som også er utbredt i det akademiske miljø. Spørsmålet er dermed hvordan staters praktisering av «føre var» på matvareområdet er blitt oppfattet i rettslige tvister. Jeg skal vurdere dette ved å se på to internasjonale tvister/problemer der føre var-prinsippet var tema, nemlig *hormonsaken* og *kugalskap-saken*.³⁵ Hormonsaken er valgt fordi dette er den eneste tvisten i WTO som er ført med utgangspunkt i mattrygghet, og der føre var-prinsippet samtidig var tema. Kugalskap-saken er valgt fordi EU selv trekker fram dette som *den* sentrale enkeltsaken med hensyn til å definere føre var-prinsippet i EU (WTO 2000a:20), og fordi denne saken også har hatt stor betydning på globalt nivå for diskusjonene om «føre var» tiltak på matvareområdet.

3.4.1 Hormonsaken mellom USA og EU

Hormonsaken dreide (og dreier) seg om EUs rett til å nekte import av hormonbehandlet kjøtt fra USA og Canada.³⁶ Så tidlig som i 1989 innførte EF et forbud mot import av hormonbehandlet kjøtt fra USA, noe som førte til at USA tok opp saken i GATT. USA mislyktes med å bringe saken inn for tvisteløsning i GATT og bestemte seg derfor for å iverksette ensidige straffetiltak overfor EF til en verdi av 100 millioner dollar. Etter at WTO ble etablert i 1995 og landene i praksis fikk en *rett* til å utløse tvisteløsningsmekanismen, ble det opprettet et WTO-panel til å vurdere saken. Panelet fastslo i 1997 at EUs importforbud ikke var forenlig med SPS-avtalen. EU anket saken videre, og i 1998 la ankeorganet fram sin rapport. I denne rapporten ble fortsatt importforbudet vurdert som et brudd på WTO-bestemmelsene, men enkelte andre av panelets konklusjoner ble reversert. Det ble slått fast at EUs importforbud *ikke* var skjult proteksjonisme, at SPS-avtalen ikke entydig innebærer at all bevisbyrde må ligge hos det land som innfører et SPS-tiltak, at det kan være legitimt å støtte seg på vitenskapelige minoritetssynspunkter, og at risikovurderinger ikke nødvendigvis må være basert på strenge *kvantitative* vitenskapelige analyser.

Hormonsaken mellom EU og USA/Canada er pr. april 2002 den eneste tvisteløsningen i WTO som har vært ført med utgangspunkt i bestemmelser om mattrygghet og folkehelse under SPS-avtalen. De to andre tvistene under SPS-avtalen («varietals»-saken mellom Japan og USA og lakse-saken mellom Canada og Australia) har dreid seg om henholdsvis plantehelse og dyrehelse. Av disse tre tvistene var det dessuten kun i tvisten mellom USA og Japan at «føre var bestemmelsen» i SPS-avtalen, artikkel 5.7, var tema. Likevel ble føre var-prinsippet

³⁵ Se også Veggeland 2000, 2001.

³⁶ Jeg konsentrerer meg imidlertid her om forholdet EU/USA. Hendelsesforløpet og utfallet var uansett det samme som for konflikten EU/Canada.

avtalen, artikkel 5.7, var tema. Likevel ble føre var-prinsippet hyppig omtalt også i hormonsaken.

Sentralt i hormonsaken stod seks hormoner – tre syntetiske og tre naturlige – som USA har tillatt brukt i forbindelse med kjøttproduksjonen.³⁷ Det fantes ingen vitenskapelige bevis for at det skulle være noen betydelig helsefare forbundet med bruken av disse hormonene i kjøttproduksjonen. Dette var da også noe av bakgrunnen for at Codex med knapt flertall i 1995 kunne vedta (mot blant annet EU-landenes stemmer) standarder for bruken av enkelte hormoner. Spørsmålet var dermed om det fantes tilstrekkelig usikkerhet omkring helsefaren ved hormonbruk i matproduksjonen til at EUs handelsrestriksjoner kunne rettferdiggjøres. EU hevdet blant annet at tiltakene var basert på føre var-prinsippet, og at dette prinsippet tilsier at det kan være legitimt å sette inn tiltak til tross for at foreliggende risikovurderinger ikke gir sikkert grunnlag for å fastslå en bestemt helsefare (WTO 1997). USA understreket at selv om det ikke fantes noen garanti for at ikke vitenskapen i framtiden kunne identifisere en risiko forbundet med bruken av de seks hormonene, ga ikke dette EU et grunnlag for å legitimere sine handelsrestriksjoner med en «føre var» tilnærming (WTO 1997: 57). USA mente at «...to invoke the precautionary principle, there still must be some scientific information indicating a risk, not just mere speculation, but the European Communities had produced no such scientific information with respect to their ban» (WTO 1997: 57) Videre viste USA til at «...the EC's invocation of a «precautionary principle» cannot create a risk assessment where there is none, nor can a «principle» create «sufficient scientific evidence» where there is none» (WTO 1998: 18). Som nevnt var partene også uenige om hvilken status prinsippet har i internasjonal rett. Spørsmålet var dermed hvilke rettslige vurderinger panelet og ankeorganet i WTO gjorde av føre var-prinsippets status.

Panelet valgte å ikke ta direkte stilling til føre var-prinsippets status i internasjonal rett, men sa likevel noe om prinsippets stilling i forhold til SPS-avtalen: «To the extent that this principle could be considered as part of customary international law (...), we consider that this principle would not override the explicit wording of Articles 5.1 and 5.2 outlined above, in particular since the precautionary principle has been incorporated and given a specific meaning in Article 5.7 of the SPS Agreement» (WTO 1997:232). Samtidig viste panelet til at EU ikke hadde begrunnet sine tiltak med artikkel 5.7. Konklusjonen var at føre var-prinsippet ikke kunne rettferdiggjøre EUs handelsrestriksjoner.

EU anket panelets avgjørelser, også vurderingene knyttet til føre var-prinsippet. Ankeorganet understreket nok en gang usikkerheten knyttet til prinsippets status: «The status of the precautionary principle in international law continues to be the subject of debate among academics, law practitioners, regulators and judges. The precautionary principle is regarded by some as having crystallized into a general principle of customary international environmental law. Whether it has been widely accepted by Members as a principle of general or customary international law appears less than clear». (WTO 1998: 48). Ankeorganet avstod imidlertid fra å vurdere dette

³⁷ Konflikten gjaldt følgende seks hormoner som i USA har vært vanlig å bruke som vekstfremmende midler: oestradiol, progesteron og testosteron (naturlige hormoner), og trenbolon, zeranol, melengestrol acetat (syntetiske hormoner) (WTO 1997: 4-5).

spørsmålet nærmere, og viste kun til at det i det minste utenfor miljøområdet fortsatt ikke finnes en autoritativ formulering av prinsippet.

I likhet med panelet vurderte ankeorganet likevel forholdet til SPS-avtalen, og kom da fram til at føre var-prinsippet gjenspeiles i innledningen (*preamble*) til avtalen («no Member should be prevented from adopting or enforcing measures necessary to protect human, animal or plant life or health»), i artikkel 3.3 («may introduce or maintain (...) measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than (...) the relevant international standards, guidelines or recommendations») og i særlig grad i den tidligere nevnte artikkel 5.7. Ankeorganets konklusjon var den samme som panelets, nemlig at et føre var-prinsipp ikke kan rettferdiggjøre EUs tiltak på bekostning av andre bestemmelser (artikkel 5.1 og 5.2) i SPS-avtalen (WTO 1998: 49). Hormonsaken viser på denne måten at det finnes en viss aksept for at stater har rett til å innføre «føre var» tiltak, også i henhold til internasjonale avtaler, men at dette likevel ikke innebærer at statene har en «automatisk» rett til å bryte med andre forpliktelser.

3.4.2 Kugalskap-saken i EU

Kugalskap-saken har også fått stor internasjonal oppmerksomhet, ikke minst etter at den utviklet seg til å bli et folkehelseproblem. Kugalskap/BSE³⁸ ble først identifisert i England i 1986. Det ble antatt at spredningen av smitte skyldtes at britiske produsenter hadde redusert oppvarmingstemperaturen i framstillingen av dyrefôr basert på dyrerester. EU innførte enkelte tiltak for å redusere problemene, men da i hovedsak basert på at kugalskap var et dyrehelseproblem. I årene som fulgte vokste antall rapporterte smittede dyr i Storbritannia fra 446 i 1987 til godt over 30 000 i toppårene 1992 og 1993. Problemene har vært langt mindre utenfor Storbritannia (fra totalt 15 rapporterte tilfeller i 1989 til totalt 523 tilfeller i 2000).

20. mars 1996 offentliggjorde britiske myndigheter opplysninger om en mulig kopling mellom kugalskap og utbrudd av en ny variant av den dødelige sykdommen Creutzfeldt-Jakob Disease (CJD). Det ble hevdet at det fantes en reell fare for at mennesker som hadde spist kjøtt eller kjøttprodukter av dyr som var smittet av kugalskap, kunne utvikle denne nye varianten (vCJD). 27. mars innførte dermed EU-kommisjonen et midlertidig eksportforbud for levende dyr og kjøttprodukter fra Storbritannia til EU og resten av verden. Samtidig hadde en rekke land reagert på kugalskapsproblemene med å innføre handelsrestriksjoner overfor europeiske land. Fra oktober 1996 til desember 2000 ble det rapportert 87 tilfeller av vCJD i Storbritannia, tre tilfeller i Frankrike, og ett tilfelle i Irland. Samtidig var (og er) det slik at den vitenskapelige kunnskapen om hvordan kugalskap eventuelt smitter over på mennesker er svært usikre. Både EUs og andre lands tiltak var derfor basert på en «føre var» tilnærming.

³⁸ BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy) hører hjemme i sykdomsgruppen Transmissible Spongiform Encephalopathies (TSEs) og som finnes blant flere arter. Menneskesykdommen Creutzfeldt-Jakob Disease og sauesykdommen Scrapie tilhører begge denne gruppen. TSEs har det fellestrekk at de angriper hjernen, er uhelbredelige og medfører døden. I tillegg antas det at de kan overføres til andre dyr av samme eller forskjellig art.

Kugalskap-saken endte ikke opp som tvist i WTO, men EU henviste til denne saken i en annen tvist – hormonsaken – for å understreke relevansen av føre var-prinsippet (WTO 1997:56):

(...) there was no scientific proof that bovine spongiform encephalopathy (BSE) was transmissible to humans; there was only a «likelihood» based on the appearance of a very small cluster of human cases in the only country with a high incidence of the disease in cattle. Nevertheless, the European Communities (and most other countries) had taken severely trade-restrictive measures to protect public health as a precaution, because if BSE were transmissible to humans the consequences would be devastating.

Selv om kugalskap-saken ikke har vært rettslig vurdert i WTO, har derfor saken betydning i forhold til spørsmålet om føre var-prinsippets status i internasjonal rett. For det første ble mange av handelsrestriksjonene rapportert («notifisert») til WTO som midlertidige «føre var» tiltak. Dette illustrerer at det innenfor rammen av WTO er aksept for at en «føre var» tilnærming kan begrunne midlertidige handelsrestriksjoner på matvareområdet. For det andre ble først «lovligheten» av EUs egne handelsrestriksjoner overfor Storbritannia, og deretter av Frankrikes motstand mot å oppheve restriksjonene, rettslig vurdert av EF-domstolen. Dette kan si noe om hvilken stilling føre var-prinsippet har i EF-retten. Jeg skal se nærmere på nettopp EF-domstolens avgjørelser og vurderinger.

Storbritannia gikk i 1996 til sak mot EU for å få opphevet beslutningen (Decision 96/239 EC) som innførte et eksportforbud for kjøtt og kjøttprodukter fra Storbritannia. Storbritannia hevdet blant annet at de påståtte farene forbundet med smitteoverføring av kugalskap fra dyr til mennesker, bygde på rene gjetninger og derfor ikke kunne rettferdiggjøre et såpass omfattende tiltak. Domsavgjørelsen fra EF-domstolen kom i mai 1998. Dommen henviste ikke direkte til føre var-prinsippet, men implisitt viste den til at EUs håndtering av kugalskap-saken hadde bygd på en form for «føre var» tilnærming. Dette kommer særlig til syne i dommens punkt 99 (European Court of Justice 1998):

Where there is uncertainty as to the existence or extent of risks to human health, the institutions may take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks become fully apparent.

Domstolen påpekte at EUs beslutning gjaldt midlertidige krisetiltak («emergency measures») som var nødvendig for å beskytte mot kugalskap. I tillegg ble det vist til at EUs tiltak bygde på usikker vitenskapelig kunnskap om den faren kugalskap utgjør for mennesker. Til tross for usikkerhet og sparsomt med vitenskapelig dokumentasjon, ville likevel konsekvensene av en eventuell kopling mellom kugalskap og Creutzfeldt-Jakob Disease være såpass alvorlige at det var nødvendig med omfattende preventive tiltak. EF-domstolen avviste dermed Storbritannias krav om å få opphevet eksportforbudet.

Etter hvert som situasjonen i Storbritannia bedret seg og den vitenskapelige kunnskapen om kugalskap ble større, foretok EU lettelsler i tiltakene overfor Storbritannia. Franske myndigheter nektet imidlertid å følge opp disse lettelsene, blant med henvisning til advarsler som var kommet fra vitenskapelig hold i Frankrike.

Dette førte til at EU-kommisjonen brakte saken inn for vurdering i EF-domstolen. Domstolen skulle vurdere «lovligheten» av Frankrikes motstand mot å gjennomføre EUs beslutninger. Dommen ble lagt fram i desember 2001, og i denne ble det gjort flere direkte henvisninger til føre var-prinsippet (European Court of Justice 2001). Franske myndigheter begrunnet sine reservasjoner mot EUs beslutninger ved å henvise til føre var-prinsippet. De mente EU-kommisjonen hadde brutt med prinsippet, siden den ikke hadde tatt hensyn til minoritetssynspunkter som var kommet fram i de faglige utredningene som var gjort i forkant av beslutningen om å «myke opp» tiltakene overfor Storbritannia. I EF-domstolens avgjørelse ble det vist til at EU-kommisjonen anerkjenner og anvender prinsippet, men at dette ikke gjelder betingelsesløst:

The Commission maintains that the precautionary principle, which guides its actions, does not have the effect of obliging it to follow every scientific opinion without any power to carry out its own assessment, be it an opinion issued by a Member State body or by minority members of a Community working party.

Domstolen viste videre til at Frankrike lenge hadde vært imot å åpne for import fra Storbritannia og at henvisningen til føre var-prinsippet, som ble gjort på et meget sent tidspunkt, ikke hadde brakte noe substansielt nytt inn i saken. Det fantes derfor ingen gode grunner for at Frankrike skulle avvike fra EUs generelle linje. Konklusjonen var at Frankrike hadde brutt sine EU-forpliktelser. Dommen illustrerer likevel at det både blant EUs medlemsland og i EU-organene er aksept for at føre var-prinsippet skal være retningsgivende for EUs politikk, og derfor også er en del av EF-retten.

3.5 Likheter og ulikheter på miljø- og matvareområdet

På miljøområdet er landene kommet atskillig lenger enn på matvareområdet når det gjelder å formulere og operasjonalisere føre var-prinsippet. «Føre var» er skrevet inn i en rekke miljøavtaler, enten som en tilnærming eller som et prinsipp. Etter 1992, da Rio-erklæringen ble vedtatt, er det samtidig blitt mer vanlig å referere til «føre var» som et prinsipp snarere enn en tilnærming, både i avtaleverkene og av parter i miljøtvister. Dette er i seg selv en indikasjon på at «føre var» i økende grad og på stadig flere områder er blitt akseptert som et internasjonalt rettsprinsipp.

På miljøområdet er det bred aksept for at en «føre var» tilnærming både har og bør ha betydning for staters atferd, noe som kommer til syne ved at prinsippet eksplisitt er nedfelt i en rekke avtaletekster. Flere stater i tillegg til enkeltstående dommere i internasjonale domstoler, har dessuten hevdet at prinsippet kan betraktes som sedvanerett. Den sentrale rollen prinsippet i praksis spiller, og den brede tilslutningen prinsippet har fått, er noe av bakgrunnen for påstanden fra enkelte jurister om at prinsippet de facto er blitt en del av sedvaneretten på flere miljøområder (Cameron 1994, 1999; Palmer 2001). Dette er imidlertid en omstridt påstand. Manglende konsensus omkring prinsippets status er sannsynligvis årsaken til at internasjonale domstoler har vært forsiktige i sine vurderinger hver gang spørsmålet har stått på dagsorden. Foreløpig er det derfor ikke grunnlag for å si at føre var-

prinsippet er generelt akseptert som internasjonal sedvanerett – dette til tross for at en rekke land henviser til prinsippet når konflikter dukker opp. Praksis på miljøområdet synes heller å støtte opp under argumentet om at prinsippet først og fremst må forstås på grunnlag av konkrete formuleringer i ulike miljøavtaler og i forhold til ulike miljøpolitiske kontekster.

Også på matvareområdet spiller «føre var» tiltak en viktig rolle, men det er samtidig vanskeligere å identifisere «føre var» som en internasjonal «rettsregel» som regulerer forholdet mellom stater. Et mulig unntak er EU som har kommet langt med å formulere, konkretisere og forplikte seg til «føre var» som et retningsgivende prinsipp, både på miljø- og matvareområdet. Likevel er det også mellom EU-landene uenighet om den praktiske anvendelsen og forståelsen av prinsippet (WTO 2001b: 22).

Det er flere fellestrekk mellom «føre var» tilnærmingene på miljø- og matvareområdet. For eksempel synes det i tråd med Rio-erklæringens prinsipp 15 å være enighet om at trusler om *alvorlig og irreversibel skade* kan rettferdiggjøre «føre var» tiltak, og at vitenskapelig usikkerhet ikke skal være til hinder for slike preventive tiltak. Mye tyder likevel på at det på matvareområdet i større grad enn på miljøområdet, er begrensninger knyttet til hvor langt «føre var» kan utvikles som et generelt prinsipp. Distinksjonen mellom problemløsning og konflikthåndtering er i den forbindelse relevant. På miljøområdet vil det ofte være lettere å identifisere problemer som er felles for mange eller alle stater, enten det gjelder globale klimaproblemer, grenseoverskridende forurensning eller bevaring av naturressurser. Dermed blir det lettere for statene å finne en felles problemdefinisjon og å akseptere «føre var» som relevant. Dette kommer blant annet fram ved at landene faktisk er blitt enige om å nedfelle prinsippet i mange miljøavtaler, og ved at partene i miljøtvistene ikke avviser prinsippet som sådan. Samtidig spiller naturligvis konflikthåndtering også en viktig rolle på miljøområdet, ikke minst gjennom uenigheten som oppstår omkring det vitenskapelige grunnlaget for beslutningene og i forhold til hvilke virkemidler som best kan løse problemene.

På matvareområdet er skepsisen mot føre var-prinsippet større. I tvister på dette området har partene ofte vidt forskjellige problemoppfatninger knyttet til prinsippets betydning. For eksempel ønsker enkelte land å anvende føre var-prinsippet for å håndtere risiko på en måte som tilfredsstillende press fra nasjonale forbrukere og produsenter, mens andre land fokuserer på de problemer egen matvareeksport opplever på grunn av andre lands handelsrestriktive «føre var» tiltak. Poenget er at de sterke kopleingene mellom helsehensyn og handelsinteresser på matvareområdet kan bidra til å øke konfliktnivået og styrke fokuset på snevre nasjonale interesser. Jeg kommer nærmere inn på dette i forbindelse med diskusjonen om føre var-prinsippet i WTO.

4 Debatten om føre var-prinsippet innenfor rammen av WTO

4.1 Bakgrunn

I mars 2000 la EU fram et dokument («Communication») til WTOs SPS-komite som inneholdt forslag til hvordan føre var-prinsippet kunne tolkes, forstås og anvendes (WTO 2000a). I juni samme år ble et tilsvarende dokument lagt fram for komiteen for tekniske handelshindringer (TBT-komiteen) og for komiteen for handel og miljø (CTE) (WTO 2000b).³⁹ Dokumentene bygget på det arbeidet som i EU ble initiert på bakgrunn av blant annet kugalskap-saken, og som resulterte i en relativt omfattende gjennomgang av føre var-prinsippet (European Commission 2000). En av EUs målsettinger var å få plassert føre var-prinsippet på dagsorden i forkant av den forestående forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden), noe EU allerede hadde tatt initiativ til i forkant av ministermøtet i Seattle (WTO 1999).⁴⁰ I 2001 la EU fram ytterligere et dokument om føre var-prinsippet, nemlig resolusjonen fra Det europeiske råds møte i Nice 7-9. desember 2000. Resolusjonen bekreftet EUs engasjement i forhold til prinsippet.

EUs forslag til hvordan føre var-prinsippet kunne forstås og anvendes, var rettet mot både miljø- og matvareområdet, og ble diskutert i alle de tre nevnte WTO-

³⁹ TBT-komiteen: Committee on Technical Barriers to Trade, CTE: Committee on Trade and Environment

⁴⁰ Forhandlingene på WTOs ministerkonferansen i Seattle 30 november til 3 desember brøt imidlertid sammen. Dermed ble det satt i gang nye forberedelser som endte opp med konferansen i Doha, Qatar, 9- 14. november 2001, der en nye forhandlingsrunde (Doha-runden) i WTO ble innledet.

komiteene.⁴¹ EU hevdet at prinsippet allerede var etablert som internasjonal rett på miljøområdet (WTO 2000a: 9):

Hence this principle has been progressively consolidated in international environmental law, and so it has since become a full-fledged and general principle of international law.

Samtidig understreket EU at det var behov for å diskutere og klargjøre innholdet i prinsippet, ikke minst på matvareområdet. De foreliggende dokumentene var ment å bidra til dette. EU understreket at det var behov for å etablere retningslinjer for hvordan prinsippet på en korrekt og fornuftig måte kunne anvendes, og håpet at det var mulig å utvikle en *felles forståelse* av prinsippets anvendelse (WTO 2000d:22). Samtidig viste EU til at landene hadde *kollektive interesser* på dette området (WTO 2001a:14):

With ever-wider application of precaution, it was in the collective interest to reflect on those principles and to consider whether there was room in the WTO for greater clarity on a shared set of principles for on applying precaution.

4.2 Debatten mellom landene i WTO

EUs innspill ble møtt med skepsis fra flere land. Australias representant i SPS-komiteen stilte spørsmålsteget ved hvorfor «...additional references to precaution were needed» og uttrykte bekymring for at «...Members might consider the precautionary principle to override the obligations of the SPS Agreement and other WTO Agreements» (WTO 2000c: 2). Tilsvarende kommentarer og bekymringer ble gjort av en rekke land, ikke minst av mange U-land. Brasil viste til at EUs retningslinjer for anvendelse av føre var-prinsippet åpnet for «...too much flexibility and leeway for discretionary actions» og savnet i dokumentene dessuten begrepene «...least-restrictive trade measures and of minimizing trade effects» (WTO 2000c: 2).

Argentinas representant hadde lignende kommentarer og fokuserte spesielt på hvordan «føre var» tiltak kunne true U-landenes eksport. Han understreket at «...this was of much concern to developing countries whose already serious problems in complying with SPS measures in export markets would be made worse by the «blank cheque» of precaution» (WTO 2000c: 3). Med direkte referanse til føre var-prinsippet viste Mexico til at «...its very concept became a hidden barrier to trade» (WTO 2000e: 16). Malaysia støttet Mexicos synspunkter og viste til at «...while precaution may be recognized as an international environmental principle, in the trade context this principle should be integrated in accordance with trade-related provisions and considerations» (WTO 2001a: 19). Også India og Egypt var skeptiske til prinsippet. Det samme var USA som avviste at prinsippet er en del av internasjonal rett, kritiserte EU for mangelfull definisjon av prinsippet, og som dessuten påpekte at prinsippet er blitt brukt til å rettferdiggjøre handelsproteksjonisme (WTO 2000d: 24; WTO 2001a: 18). USA framhevet at man burde bruke begrepet

⁴¹ Se WTO 2000c, 200d, 2001a, 2001b

«føre var» *tilnærming*, og at denne måtte tolkes og anvendes forskjellig i ulike kontekster.

De fleste av landene som tok ordet i debattene i WTO, avviste at «føre var» er etablert som *ett* prinsipp i henhold til internasjonal (sedvane)rett. Det er i den forbindelse interessant å merke seg at den australske representanten i komiteen for handel og miljø også sluttet seg til dette, til tross for at Australia i den tidligere omtalte tvisten med Japan, hevdet at føre var-prinsippet allerede er etablert som internasjonal sedvanerett på miljøområdet. Debatten viser ellers at flere land er redde for at føre var-prinsippet skal misbrukes i proteksjonistisk øyemed. Enkelte mistenkeliggjør også EUs motiver for å bringe føre var-prinsippet inn i WTO. En representant ved Chiles faste delegasjon til WTO har for eksempel kommentert EUs motiver på følgende måte:⁴²

Why do they want to use it? Because they want to make restrictions, because they know that they have to avoid tariffs, they have to avoid subsidies. So they want to have another instrument to make protectionism for agriculture.

Også i andre WTO-delegasjoner, som Australia, New Zealand og USA, har man uttrykt skepsis til EUs motiver for å plassere føre var-prinsippet på dagsorden i WTO.⁴³

I diskusjonen om «føre var» har det på denne måten utkrystallisert seg to hovedgrupper. EU, med støtte fra blant annet Norge og Sveits, har ønsket å utvikle et føre var-prinsipp i WTO. Særlig USA og Cairns-landene har gått imot. Disse «frontene» tilsvarer langt på vei konstellasjonene fra landbruksforhandlingene i WTO, der den førstnevnte gruppen har gått inn for å opprettholde støtteordninger og beskyttelsestiltak, mens den andre gruppen har kjempet for økt handelsliberalisering. Stor motstand blant mektige stater/grupperinger bidro til at EU ikke fikk gjennomslag for at føre var-prinsippet skulle tas med i ministererklæringen fra Doha-møtet i WTO høsten 2001. Denne erklæringen la grunnlaget for hvilke temaer det skulle forhandles videre om (WTO 2001d). Etter påtrykk fra EU fikk likevel miljøspørsmål en relativt stor plass.

4.3 Debatten fra WTO overført til Codex

Flere stater har hevdet at WTO ikke er det rette forum for å formulere et føre var-prinsipp atskilt fra etablerte bestemmelser i WTOs avtaler. På miljøområdet er det vist til United Nations Environmental Programme (UNEP) som relevant forum, og på matvareområdet er det vist til Codex. UNEP har diskutert føre var-prinsippet over lengre tid og har også trukket fram dette som ett av de sentrale miljøprinsippene. I Codex har prinsippet først i senere år fått stor oppmerksomhet, spesielt i Codex Committee on General Principles (CCGP) og Codex Commission. Debattene i disse har fulgt mer eller mindre det samme mønsteret som debattene i WTO

⁴² Intervju ved Chiles faste delegasjon til WTO, Geneve, februar 2002.

⁴³ Intervjuer ved Australias, New Zealands og USAs faste delegasjoner til WTO, Geneve, februar 2002.

(Borgen og Veggeland 2002). Mange av landene som har vært imot å diskutere føre var-prinsippet i WTO, har vist den samme motstanden i Codex (CAC 2001a; 2001b). I Codex har disse landene argumentert mot at retningslinjer for et føre var-prinsipp eller en «føre var» tilnærming skal vedtas, og begrunnet dette med at en slik legitimering av «føre var» kan true deres handelsinteresser i WTO. Dette er argumenter som i utgangspunktet bryter med de overordnede målsettingene for Codex om å beskytte folkehelsen og sikre redelig handel.⁴⁴ På møtet i Codex Committee on General Principles i april 2001 bidro dette til at representanten for Verdens helseorganisasjon uttalte følgende: «(...) risk analysis had to be considered as a health issue with trade implications and not as a trade issue with health implications, and that the debate on precaution should be viewed in this light» (CAC 2001a). I Codex har flere land understreket at SPS-avtalen gir et tilstrekkelig grunnlag for en «føre var» tilnærming og at «... any additional reference could foster the use of precaution for the purpose of trade protection, and that reference to a «precautionary principle» could allow governments to deviate from the disciplines of the SPS Agreement» (CAC 2001a). På andre siden har EU-landene, som de har gjort i WTO, vært pådriverne i Codex for å formulere et føre var-prinsipp. De motstridende posisjonene har ført til at prosessen har gått tregt og at fremsatte forslag er blitt «vannet ut» og endt opp som vage og uklare formuleringer.

4.4 Problemløsning eller konflikthandtering?

På matvareområdet står sterke handelsinteresser på spill, og siden proteksjonistiske hensyn gjerne kamufleres som forbrukerhensyn, oppstår det mistanke om at andre stater har en skjult agenda når de anvender føre var-prinsippet. Dette er et poeng som ofte trekkes fram i debatten om «føre var» i både WTO og Codex. Landene anklager hverandre for enten å ha proteksjonistiske motiver for å forsvare føre var-prinsippet, eller motiver basert på offensive handelsinteresser for å gå imot. Helsehensyn kommer med andre ord i bakgrunnen. Statene klarer ikke å komme til enighet om å videreutvikle «føre var» utover det som implisitt allerede finnes i etablerte avtalebestemmelser. Involverte stater er hverken enige om føre var-prinsippets status eller om hvilke problemer som er knyttet til prinsippet. Samtidig er mistenksomheten omkring hverandres motiver stor. Debatten preges mer av frykt for handelsproteksjonisme enn av engasjement i forhold til å løse miljø- og helseproblemer.

Et viktig poeng er dessuten at «føre var» foreløpig er et vagt prinsipp, ikke minst i forhold til å fastlegge kriterier for konkrete beslutningsvalg (Hovi 2001). Flere starter derfor at innlemmelse av et føre var-prinsipp i WTO kan gi statene fritt spillerom til å innføre handelsrestriktive tiltak. Denne skepsisen er tydelig på matvareområdet, men også miljøområdet er berørt, siden miljø har fått en stadig viktigere plass i WTO (Sampson og Bradnee Chambers 1999). I WTO kommer målsettinger på miljø- og helseområdet (reduere miljø- og helseskader) lett i konflikt med målsettinger på handelsområdet (reduere handelsbarrierer og sikre

⁴⁴ I statuttene til Codex, Artikkel 1, punkt a står det at en hovedoppgave for Codex er: «protecting the health of consumers and ensuring fair practises in the food trade» (CAC 2000).

settinger på handelsområdet (reducere handelsbarrierer og sikre markedsadgang). I tillegg kommer problemet med skjulte motiver. Resultatet er at helse- og miljøargumenter tolkes innenfor en handelspolitikk ramme. Konflikthåndtering er derfor mer betegnende enn problemløsning på forhandlingene om «føre var» i både WTO og Codex.

5 Konklusjon

Innledningsvis stilte jeg tre spørsmål. Det første spørsmålet var hvilken status føre var-prinsippet har i internasjonal rett. Dette er, som jeg har understreket flere ganger, et omstridt tema. Det er grunnlag for å si at føre var-prinsippet har fått status som internasjonal rett på *avgrensede* saksområder ved at det er blitt nedfelt i skriftlige forpliktende avtaler. Dette gjelder først og fremst i en rekke miljøavtaler. Samtidig er formuleringene i disse avtalene gjennomgående såpass generelle at det fortsatt er uklarhet omkring hvilken konkret rolle prinsippet skal spille i rettslige tvister. Foreløpig er det dessuten ikke grunnlag for å si at det i internasjonal rett finnes et universelt føre var-prinsipp. Både prinsippets status og funksjon varierer fra område til område.

Det andre spørsmålet var hvordan prinsippet fungerer på miljø- og matvareområdet, og hva som eventuelt kan forklare forskjellene. Dette kan koples opp mot det tredje spørsmålet, nemlig hva som preger og kan forklare debatten om å integrere «føre var» som *ett* generelt prinsipp i WTO. «Føre var» tiltak praktiseres i stor utstrekning av de enkelte statene. Dette gjelder på miljøområdet og matvareområdet så vel som på det generelle helseområdet. Problemene kommer til syne når prinsippet skal håndteres på internasjonalt nivå som en måte å regulere staters atferd og politikk på. Det har vist seg atskillig enklere å integrere føre var-prinsippet i internasjonale miljøavtaler enn i internasjonale matvareavtaler. Miljøområdet er i større grad preget av problemløsning, der det synes mindre problematisk å fokusere på kollektive interesser og problemer. Det er enklere for statene å argumentere for kollektiv problemløsning og akseptere føre var-prinsippet, så lenge sentrale nasjonale interesser ikke lider skade. Og enda viktigere, miljøproblemer er ofte av en slik karakter at «alle» stater har interesse av en «føre var» tilnærming, enten på kort eller lengre sikt. Kollektiv problemløsning kan derfor bidra til å forklare hvorfor statene er blitt enige om å nedfelle føre var-prinsippet i en rekke miljøavtaler. Dette har imidlertid ikke forhindre konflikter og uenighet om den *praktiske anvendelsen* av prin-

sippet. Her synes problemene knyttet til prinsippets uklare innhold å være mer eller mindre de samme for miljø- og matvareområdet.

Det er vanskeligere å finne eksempler på at føre var-prinsippet er eksplisitt formulert i internasjonale avtaler på matvareområdet. Debatten om å integrere «føre var» i slike avtaler har først og fremst vært preget av konflikthåndtering. Dette kan ses i sammenheng med de sterke kopleingene til sentrale handelsinteresser. Debattene dreier seg ofte om hva som egentlig er problemet: handelsproteksjonisme eller helsefare? Helsefarlig mat kan forårsake alvorlig og/eller irreversibel skade for de som spiser den, men skaden vil ofte være mer forutsigbar og mindre vidtrekkende enn på miljøområdet. Poenget er at det ofte vil være svært forskjellige typer risiki som håndteres på de to områdene, jf. for eksempel grenseoverskridende globale miljøproblemer som klimaendringer vs. faren for Creutzfeldt-Jakob Disease ved import av storfekjøtt. For den enkelte stat er det økonomiske interesser knyttet til begge problemene. Likevel kan det argumenteres for at klimaproblemene i større grad er knyttet opp mot en kollektiv interesse, mens spørsmålet om kugalskap i større grad er koplet til motstridende interesser: forbruker- og produsenthensyn i mottakerland vs. handelshensyn i eksportland. Denne rapporten vist at føre var-prinsippet formuleres på mange forskjellige måter, og at innholdet og betydningen oppfattes forskjellig av ulike stater. Foreløpig er derfor prinsippet hverken konsistent eller entydig nok til å fungere som et rasjonelt beslutningskriterium (Hovi 2001). Slik det framstår internasjonalt gir prinsippet, i den grad det eksisterer *ett* prinsipp, lite hjelp til å identifisere «riktige» beslutninger og tiltak i konkrete situasjoner. Dermed gir det samtidig rom for stor grad av politisk skjønn. Hovi antyder at noe av årsaken til føre var-prinsippets appell og gjennomslagskraft nettopp kan være at det kan tolkes i mange ulike retninger (Hovi 2001: 9). Samtidig er rommet for politisk skjønn og muligheten for at statene kan få «carte blanche» til å innføre handelsrestriksjoner, noe av forklaringen på den massive motstanden mot å integrere føre var-prinsippet i WTO. For å forstå debatten om «føre var» er det derfor viktig å se nærmere på hvilke nasjonale interesser som er berørt, forholdet mellom disse interessene, og hvordan interessene rettslig kan bli berørt av et føre var-prinsipp. Internasjonalt pågår det i dag en levende debatt om anvendelsen av «føre var» på miljøområdet, mens debatten mer eller mindre er stoppet opp i WTO og på matvareområdet, der flere stater ser på føre var-prinsippet og handelsproteksjonisme som to sider av samme sak. I WTO mobiliserer diskusjonen om føre var-prinsippet automatisk handelspolitiske «fronter». Det handelspolitiske innholdet som *kan* legges i føre var-prinsippet har gjort at enkelte land blir provosert av selve begrepet.

Føre var-prinsippet er over tid blitt et stadig viktigere internasjonalt prinsipp, men betydningen varierer stort mellom ulike områder. Måten de internasjonale forhandlingene og diskusjonene har foregått på, tyder på at prinsippet også i nærmeste framtid først og fremst må anvendes, tolkes og forstås i forhold til ulike kontekster og avtaler.

Referanser

- Arbitral Tribunal. 2000. *Southern Bluefin Tuna Case – Australia and New Zealand v. Japan*. Award on Jurisdiction and Admissibility, August 4, 2000. Rendered by the Arbitral Tribunal constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Tilgjengelig på hjemmesidene til ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes): <http://www.worldbank.org/icsid/>
- Bodansky Daniel. 1995. «Customary (and Not So Customary) International Environmental Law», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 3, No.1: 105-120.
- Borgen, Svein Ole og Frode Veggeland. 2002. *Changing the Codex: The Role of International Institutions*. Working Paper 2002-16. Norwegian Agricultural Economics Research Institute.
- Buflod, Magnus; Knut Anders Sannes og Kristoffer Aasebø (red.). 2001. *Folkerettslig tekstsamling*. Cappelen Akademisk Forlag.
- Byers, Michael (red.). 2000. *The Role of Law in International Politics*. Oxford University Press.
- CAC. 2000. *Codex Alimentarius Commission. Procedural Manual. Eleventh edition*. Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations/World Health Organization.
- CAC. 2001a. *Report of the Sixteenth Session of the Codex Committee on General Principles*. Paris, France, 23-27 April 2001. Document # Alinorm 01/33A.
- CAC. 2001b. *Report of the Twenty-fourth Session of the Codex Alimentarius Commission*. WHO Headquarters, Geneva, 2-7 July 2001. Document # Alinorm 01/41.
- CAC. 2002. *Proposed Draft Working Principles for Risk Analysis*. Codex Committee on General Principles, Seventeenth Session, Paris, France, 15 - 19 April 2002. Document # CX/GP 02/3.
- Cameron, James. 1994. «The Status of the Precautionary Principle in International Law». Kapittel 15 i Timothy O'Riordan og James Cameron (red.). *Interpreting the Precautionary Principle*. London: Cameron May.
- Cameron, James. 1999. «The Precautionary Principle». Kapittel 10 i G.P Sampson og W. Bradnee Chambers (red.). *Trade, Environment and the Millennium*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Churchill, Robert R. og Geir Ulfstein. 2000. «Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Agreements: A Little-Notice Phenomenon in International Law», *American Journal of International Law*, Vol.94, No.4: 623-659.
- Coleman, Robert J. 2002. Tale holdt på konferansen «The US, Europe, and Precaution: A Comparative Case Study Analysis of the Management of Risk in a Complex World», Grand Hotel-Bruges, 11 - 12 January 2002. Tilgjengelig på hjemmesidene til EU, Health and Consumer Protection Directorate General: http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/speeches/index_en.html

- Elvbakken, Kari Tove. 1997. *Offentlig kontroll av næringsmidler. Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Rapport nr.50. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- European Commission. 2000. *Communication from the European Commission on the Precautionary Principle*. Document # COM(2000)1.
- European Communities. 2002. *Regulation (EC) No. 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*. Official Journal of the European Communities, Official Journal L 031, 01/02/2002 P. 0001 - 0024.
- European Court of Justice. 1998. *C-209/96 (United Kingdom v Commission)*. Judgment of the Court 5 May 1998.
- European Court of Justice. 2001. *C-1/00 (Commission v France)*. Judgment of the Court 13 December 2001.
- Fleischer, Carl August. 2000. *Folkerett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Freestone, David og Ellen Hey. 1996. *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation*. International Environmental Law and Policy Series, Vol. 31. The Hague: Kluwer.
- Hohmann, Harald. 1994. *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law: The Precautionary Principle: International Environmental Law Between Exploitation and Protection*. I serie: International Environmental Law and Policy Series. London: Graham & Trotman.
- Hovi, Jon. 2001. *Føre var-prinsippet som rasjonelt beslutningskriterium*. CICERO Working Paper 2001:13.
- International Centre for Settlement of Investment Disputes. Udatert. *In the Dispute Concerning Southern Bluefin Tuna. Australia v Japan. Statement of Claim and Grounds on Which it is Based*. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.worldbank.org/icsid/>
- International Court of Justice. 1974. *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*. Judgement of 20 December 1974. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.icj-cij.org/>
- International Court of Justice. 1995. *Request for an Examination of the Situation with Paragraph 63 of the Court's Judgement of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case*. Order of 22 September 1995. General List No. 97. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.icj-cij.org/>
- International Court of Justice. 1997. *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*. Judgement of 25 September 1997. General List No. 92. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.icj-cij.org/>
- International Tribunal for the Law of the Sea. 1999. *Southern Bluefin Tuna Cases. New Zealand v. Japan; Australia v. Japan*. Order 27 August 1999. List of cases: No.3 and 4. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.itlos.org/>
- International Tribunal for the Law of the Sea. 2001a. *In the Dispute Concerning the MOX Plant, International Movements of Radioactive Materials, and the Protection of the Marine Environment of the Irish Sea (Ireland v. United Kingdom)*. Request for Provi-

- sional Measures and Statement of Case of Ireland, 9 November 2001. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.itlos.org/>
- International Tribunal for the Law of the Sea. 2001b. *The Mox Plant Case (Ireland v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*. Request for Provisional Measures. Written response of the United Kingdom, 15 November 2001. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.itlos.org/>
- International Tribunal for the Law of the Sea. 2001c. *The Mox Plant Case (Ireland v. United Kingdom)*. Request for Provisional Measures. Order. List of cases: No.10. Tilgjengelig på hjemmesidene: <http://www.itlos.org/>
- Majone, Giandomenico. 2002. «The Precautionary Principle and its Policy Implications», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.1: 89-109.
- Morgenthau, Hans J. 1962. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 3rd ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Møse, Erik (red.). 2001. *Folkerettslige tekster*. Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 2002. *The Many Faces of Europeanization*. ARENA Working Paper 01/2.
- O'Riordan, Timothy og James Cameron. 1994. «The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle». Kapittel 1 i Timothy O'Riordan og James Cameron (red.). *Interpreting the Precautionary Principle*. London: Cameron May.
- O'Riordan, Timothy og James Cameron (red.). 1994. *Interpreting the Precautionary Principle*. London: Cameron May.
- OECD. 2001. *Compendium of National Food Safety Systems and Activities*. Ad Hoc Group on Food Safety. Document # SG/ADHOC/FS(2000)5/ANN/FINAL.
- Palmer, Sir Geoffrey. 2001. *The Development of the Precautionary Approach at International Law*. Paper presentert på seminaret «Precaution in Environmental Risk Management: A Review of Recent Policy and Practise», Environmental Risk Management Authority, 30 November 2001, Wellington.
- Ruud, Morten og Geir Ulfstein. 1998. *Innføring i folkerett*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Sampson, G.P og W. Bradnee Chambers (red.). 1999. *Trade, Environment and the Millennium*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Ulfstein, Geir; Hans Chr. Bugge; Ole Kristian Fauchald og Inger Johanne Sand. 2000. *Folkerettslige rammer for norsk miljøpolitikk*. Rapport nr 18, oktober 2000. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- UNEP og IISD. 2000. *Environment and Trade. A Handbook*. The United Nations Environment Programme/The International Institute for Sustainable Development.
- USA. 2000. *United States Food Safety System. Precaution in U.S. Food Safety Decisionmaking: Annex II to the United States' National Food Safety System Paper*. Food and Drug Administration, U.S. Department of Agriculture, March 3 2000. Tilgjengelig på hjemmesidene til U.S. Government Food Safety Information: <http://www.foodsafety.gov/~fsg/fssyst4.html>
- Veggeland, Frode. 2000. «Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskap-saken og reformer i EU», *Nordiske Organisasjons Studier*, Vol. 2, Nr. 2: 29–63.

- Veggeland, Frode. 2001. «Effekter av internasjonale regimer: WTO og 'hormonsaken' mellom EU og USA», *Internasjonal Politikk*, Vol. 59, Nr.3: 333–366.
- Victor, David G. 1997. *Effective Multilateral Regulation of Industrial Activity: Institutions for Policing and Adjusting Binding and Nonbinding Legal Commitments*. Dr. Philos Dissertation. Massachusetts Institute of Technology.
- Wiener, Jonatan B. og Michael D. Rogers. 2001. *Comparing Precaution in the United States and Europe*. Working Paper 2001-01. Duke Center for Environmental Solutions.
- WTO. 1995. *Statement made by the FAO/WHO Codex Alimentarius Commission at the meeting of 15-16 November 1995*. Document # G/SPS/W/42.
- WTO. 1997. *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones). Complaint by the United States*. Report of the Panel. Document # WT/DS26/R/USA.
- WTO. 1998. *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones). Complaint by the United States*. Report of the Appellate Body. Document # WT/DS26/AB/R & WT/DS48/AB/R.
- WTO. 1999. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference. EC Approach to Trade and Environment in the New WTO Round*. Communication from the European Communities. Document # WT/GC/W/194.
- WTO. 2000a. *Communication from the European Commission on the Precautionary Principle*. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. Document # G/SPS/GEN/168.
- WTO. 2000b. *Communication from the European Commission on the Precautionary Principle*. Committee on Trade and Environment. Document # WT/CTE/W/147 og Document # G/TBT/W/137.
- WTO. 2000c. *Summary of the Meeting held on 15-16 March 2000*. Note by the Secretariat. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. Document # G/SPS/R/18.
- WTO. 2000d. *Minutes of the Meeting held on 5-6 July 2000*. Committee on Trade and Environment. Note by the Secretariat. Document # WT/CTE/M/24.
- WTO. 2000e. *Minutes of the Meeting held on 6 October 2000*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/M/21.
- WTO. 2001a. *Minutes of the Meeting held on 13-14 February 2001*. Note by the Secretariat. Committee on Trade and Environment. Document # WT/CTE/M/26.
- WTO. 2001b. *Minutes of the Meeting held on 30 March 2001*. Committee on Technical Barriers to Trade. Document # G/TBT/M/23.
- WTO. 2001c. *European Council Resolution on the Precautionary Principle*. Submission by the European Communities. Document # G/SPS/GEN/225 & Document # G/TBT/W/154 & Document # WT/CTE/W/181.
- WTO. 2001d. *Ministerial Declaration*. Adopted on 14 November 2001. Document # WT/MIN(01)/DEC/1.